

ILKKA HEISKANEN

Kulttuurin julkinen rahoitus Suomessa – tilastot ja todellisuus

Rahoitustilastojen käyttökelpoisuudesta ja
1990-luvun rahoitustilanteesta taide- ja
kulttuurilaitosten kannalta

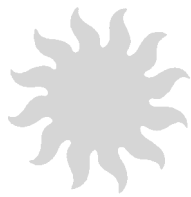
**Public Financing of the Arts and Culture:
Statistics and Reality in Finland**

Methodological Issues and Identification of
the 1990s Turning Points that Re-Shaped
the Conditions of Cultural and Art Institutions

T a i L a - p r o j e k t i n j u l k a i s u j a

Taiteen keskustoimikunnan tutkimus- ja tiedotusyksikkö
Tilastotietoa taiteesta nro 25

Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitos
Tutkimustietoa politiikasta ja hallinnosta nro 13



© Ilkka Heiskanen, Helsingin yliopiston valtio-opin laitos
ja Taiteen keskustoimikunta 2000

Kansi: Kari Piippo
ISBN 952-5253-23-6
ISSN 0788-0278
ISSN 0784-0632

Nykypaino Oy
Helsinki 2000

Esipuhe

Taiteen keskustoimikunta ja Helsingin yliopiston valtio-opin laitos aloittivat toukokuussa 1999 TaiLa-yhteistyöprojektin, jonka tavoitteena on kartoittaa maamme taide- ja kulttuurilaitosten tila 1990-luvun laman ja hallinnollisten uudistusten jälkeen.

Hankkeen ensimmäiseksi tehtäväksi määritettiin laitosten rahoitustilanteen selvittäminen, jota varten tuli laatia laajempi analyysi taiteiden ja kulttuurin koko julkisen rahoituksen kehityksestä. Tämä julkaisu raportoi selvityksen tulokset. Lopputulos ei ole pelkkä tilastojen päivitys, vaan sisältää toisaalta tilastoinnin ongelmien selvennystä, toisaalta laitosten tilanteen ja toimintojen tulkintaa. Samalla julkaisu luo käsitteellistä perustaa projektin haastatteluaineistojen tulkinnoille, joita raportoidaan seuraavissa julkaisuissa.

Kiitän Risto Ruohosta, Pirkko Rainesaloa ja Ismo Pornaa, jotka projektin ohjausryhmässä ovat lisätiedoillaan ja tulkinnoillaan pitäneet huolta siitä, ettei akateeminen ajatteluni ole päässyt erkanemaan liian kauas kulttuuritoiminnan ja -hallinnon todellisuudesta.

Olen kiitollinen tutkimusavustaja Tuija Kurviselle siitä kärsivällisyydestä, jolla hän saattoi tilastonumerot vastaamaan päivitystä ja tulkintoja varten valittua käsitteistöä. Hänen työhönsä kuului paljon muutakin kuin vain ”number crunching’ia”. Vaikeinta siinä oli eri tavoin käsitteellistettyjen ja koottujen aineistojen keskinäisten vastaavuuksien selvittäminen ja yhteensovittaminen.

Kiitän lämpimästi Tilastokeskuksen kansantalouden tilinpidon henkilökuntaa, erityisesti Eeva Hamusta, siitä ystävällisyydestä, jolla he opastivat minua ymmärtämään institutionaalisen sektoroinnin ja yhteisörekisteröinnin ongelmakenttää. Tukea tilastojen sisältötulkinnoilleni olen saanut kuuden naismanagerin ryhmältä, joiden kanssa minulla on ollut ilo keskustella valtakunnallisten laitosten talouden, tilinpitojärjestelmien, hallinnon ja johtamisen ongelmista. Heidän jälkensä tulevat näkymään vielä selvemmin projektin seuraavassa julkaisussa.

Lopuksi kiitos hieman kauemmas, Frans Hoeve’lle, Alankomaiden tilastokeskukseen. Yhteistyö hänen kanssaan EU:n kulttuuritilastojen kehittämishankkeessa opetti paljon kaikille hänen työryhmässään (LEG/Task Force#3) olleille. Hänen oivallustensa tärkeys selvisi minulle vasta sitten, kun aloin tässä julkaisussa soveltaa työryhmässä oppimaani.

Lopuksi vanha totuus: virheistä ja tulkinnoista vastaa vain kirjoittaja.

Ilkka Heiskanen
TaiLa-projektin johtaja

Sisällys

I SELVITYKSEN TAVOITTEET	9
II METODIOSA	
Näkökulma ja tilastointiongelmiin valitut ratkaisut	11
Johdanto	11
EU:n kehikon kaksi ”tilinpidonpidon mallia” ja niiden soveltuvuus Suomeen.....	14
Rahoitustilastoinnin teknisten ongelmien paikantamista ja ratkomista loppukäyttäjänäkökulmasta.....	21
Kulttuurin rahoituksen alan ja aikavälin määrittämisestä.....	39
Suhteutetuista mittareista (indikaattoreista).....	41
III TILASTO-OSA	
Käännekohtat ja 1990-luvun lopun tilanne taide- ja kulttuurilaitosten kannalta	43
Johdanto	43
Kulttuurin julkisen rahoituksen aikasarjojen päivitys ja käännekohtien paikannus	44
Julkinen rahoitus osa-alueittain 1994 ja 1997	50
Laitosten tulorakenne 1994-1997	54
Laitosten meno- ja henkilöstörakenne 1994 ja 1997	65
Yleisömäärät ja niihin perustuvat indikaattorit 1994 ja 1997 ..	71
Laitoskentän monimuotoisuus, pysyvyys ja muuttuvuus. Tilastollisia tapausesimerkkejä	73
Laajempi kulttuurin määrittäminen: muuttaako se kokonaiskuvaa?....	80
Loppukäyttäjäperspektiivin käytön laajentamisesta	81
IV JOHTOPÄÄTÖKSET	83
Lähteet.....	86
Liitteet	89
English Summary	94

Asetelma-, kuvio- ja taulukkoluetelo

- Asetelma 1. Rahoittajataso tilinpidon malli kulttuurin julkisten rahoitus- ja menotilastojen laatimista varten
- Asetelma 2. Laitostason tilinpidon malli kulttuurin julkisten rahoitus- ja menotilastojen laatimista varten
- Asetelma 3. Laitosten korjatuin kiinteistömenoin arvioitu käyttömenojen jakautuma 1997
- Kuvio 1. Institutionaalisen luokittelun neljä poolia
- Taulukko 1. Julkiset kulttuurimenot vuosina 1977, 1986, 1990, 1992 ja 1993, laajan kulttuurimääritelmän mukaan
- Taulukko 2. Talouden, julkisen menotalouden ja kulttuurin julkisen rahoituksen kehitys 1992-1997 suppean kulttuurimääritelmän mukaan
- Taulukko 3. Opetusministeriön kautta tapahtunut valtion taide- ja kulttuurirahoitus toimialueittain vuosina 1994-1998
- Taulukko 4. Vuosien 1994 ja 1997 julkisten kulttuurimenojen (käyttömenot) luokittelu alueluokituksen (domains) ja rahoittavan hallinnon tason mukaan
- Taulukko 5. Valtion taidemenot taiteenaloittain vuosina 1994 ja 1997
- Taulukko 6A. Valtionosuusjärjestelmän piiriin kuuluvien taide- ja kulttuurilaitosten sekä kuntien kulttuuritoimen tuotot, tulot sekä julkiset menokatteet 1994
- Taulukko 6B. Valtionosuusjärjestelmän piiriin kuuluvien taide- ja kulttuurilaitosten sekä kuntien kulttuuritoimen tuotot, tulot sekä julkiset menokatteet 1995
- Taulukko 6C. Valtionosuusjärjestelmän piiriin kuuluvien taide- ja kulttuurilaitosten sekä kuntien kulttuuritoimen tuotot, tulot sekä julkiset menokatteet 1996
- Taulukko 6D. Valtionosuusjärjestelmän piiriin kuuluvien taide- ja kulttuurilaitosten sekä kuntien kulttuuritoimen tuotot, tulot sekä julkiset menokatteet 1997
- Taulukko 7A. Suomen ammattiorkestereiden rahoitus rahoituslähteittäin 1994 sekä vastaavat kokonaismenot
- Taulukko 7B. Suomen ammattiorkestereiden rahoitus rahoituslähteittäin 1997 sekä vastaavat kokonaismenot
- Taulukko 8A. Suomen ammattiteattereiden rahoitus rahoituslähteittäin 1994 sekä vastaavat kokonaismenot
- Taulukko 8B. Suomen ammattiteattereiden rahoitus rahoituslähteittäin 1997 sekä vastaavat kokonaismenot
- Taulukko 9A. Museoalan ammattihenkilökunnan hoitamien Suomen museoiden rahoitus rahoituslähteittäin vuonna 1994 sekä vastaavat kokonaismenot

- Taulukko 9B. Museoalan ammattihenkilökunnan hoitamien Suomen museoiden rahoitus rahoituslähteittäin vuonna 1997 sekä vastavat kokonaismenot
- Taulukko 10A1. Teattereiden, orkestereiden ja museoiden rahoitusrakenne laitostyypeittäin ja tulolähteiden mukaan 1994 ja 1997
- Taulukko 10A2. Teattereiden, orkestereiden ja museoiden rahoitusrakenne laitostyypeittäin ja tulolähteiden mukaan 1994 ja 1997 osuuk-sina (%) kokonaisrahoituksesta
- Taulukko 10B1. Teattereiden, orkestereiden ja museoiden menorakenne ja henkilöstörakenne 1994 ja 1997
- Taulukko 10B2. Teattereiden, orkestereiden ja museoiden menolajit osuuk-sina (%) kokonaismenoista 1994 ja 1997
- Taulukko 10C. Teattereiden, orkestereiden ja museoiden yleisömäärät 1994 ja 1997 sekä eräitä talous- ja yleisöindikaattoreita
- Taulukko 11A. Esimerkkejä erilaisten taidelaitosten ja museoiden tulora-kenteesta 1994 ja 1997
- Taulukko 11B. Esimerkkejä erilaisten taidelaitosten ja museoiden meno- ja henkilöstörakenteesta 1994 ja 1997
- Taulukko 11C. Esimerkkejä erilaisten taidelaitosten ja museoiden yleisömää-ristä 1994 ja 1997 sekä eräitä laitosten toimintaa kuvaavia talous- ja yleisöindikaattoreita

I SELVITYKSEN TAVOITTEET

Tämän selvityksen tavoitteena oli alkujaan *tarkentaa ja päivittää niitä tilastotietoja, joita maamme taiteiden ja kulttuurin julkisesta rahoituksesta on koottu parilta viime vuosikymmeneltä*. Näitä tietoja on esitetty lähinnä kahdessa julkaisussa, Euroopan neuvostolle tehdyssä ”Kansallisessa raportissa”¹ ja Pekka Oeschin vuoden 1994 tilannekartoituksessa².

Päivitykselle asetettiin myös toinen tavoite. Koska selvitys oli osa laajempaa *taide- ja kulttuurilaitosten nykyistä tilaa ja toimintastrategioita* koskevaa TaiLa-projektia, sen tuli luodata näiden laitosten *toimintatilanteessa* ja erityisesti *niiden julkisessa rahoituksessa tapahtuneita muutoksia*. Vielä kohdennetummin, sen tuli tilastojen avulla selvittää, *tapahtuiko 1990-luvun ensi puoliskolla* – siis laman aikana tai sen jälkeen – *laitosten julkisessa rahoituksessa ja toimintatilanteessa joitakin todella ratkaisevia käännteitä*.

Tämä selvitys *kytkeytyy myös tiiviisti yhteen sen työn kanssa, jota Euroopan unionissa on parin kolmen viime vuoden aikana tehty taiteiden ja kulttuurin koko tilastointijärjestelmän kehittämiseksi*. Tämän selvityksen kirjoittaja oli mukana EU:n julkisia kulttuuritilastoja kehitelleen hankkeen (ns. LEG-organisaation) rahoitus- ja menotilastoja kehitelleen työryhmän³ työskentelyssä. Tässä työssä löytyi se näkemys *julkisen rahoituksen loppukäyttäjätason tilastoinnista*, jota tässä raportissa kehitellään ja käytetään.

Tämä julkaisu jakautuu kahteen osaan: metodiseen ja tilastolliseen. Edellisessä *eritellään niitä ongelmia, joista johtuen kulttuurin julkisten menojen ja rahoitustilastojen luotettavuus ja kansainvälinen vertailukelpoisuus ovat usein kyseenalaisia*. Tarkastelun lähtökohtana on edellä mainittu EU:n suorittama kulttuuritilastojen kehittämistyö ja sen tarjoama perspektiivi. Tältä perustalta *esitetään ne ratkaisut, joita tilasto-osassa on tehty ja suositetaan yleisemminkin tehtäväksi kulttuuritilastoinnin keskeisten ongelmien ratkomiseksi*. Varsinaisessa tilasto-osassa luodaan aluksi *yleistä tilastollista taustaa 1990-luvun rahoitustilanteen ymmärtämiseksi* ja jatketaan sitten varsinaisella *laitostasolle etenevällä kulttuuritilastojen päivityksellä*.

Tilasto-osa ei tyydy pelkkään päivitykseen, vaan *sisältää myös tulkintaa* – nimenomaan taide- ja kulttuurilaitosten toimintatilanteen ja julkisen rahoituksen kannalta.⁴ Tilastoinnin analyttisistä ja teknisistä ongelmista piittaa-

¹ Arts Council of Finland/Research and Information Unit, Cultural Policy in Finland. National Report, European Programme of National Cultural Policy Reviews, Helsinki, 1995, erityisesti luvut 4, 5 ja 8.

² Pekka Oesch, Julkiset kulttuurimäärärahat 1994/Public Cultural Expenditure on the Arts and Culture in Finland in 1994. *Tilastotietoa taiteesta 15 A, Taiteen keskustoimikunta*, Helsinki, 1997.

³ Työryhmän virallinen nimi oli Task Force #3, Cultural Expenditure and Financing, kokonaishankkeessa LEG, Leadership Group on Cultural Statistics in the EU.

⁴ Tätä raporttia kirjoitettaessa TaiLa -projektissa suoritettiin laitostasoista tiedonhankintaa kyselyjen ja haastattelujen avulla. Nämä tiedot auttoivat myös tilastoaineiston tulkinnaissa. Tulkinnoissa auttoivat myös kaksi opinnäytetyötä, Pirjo Kauhasen ja Marke Vornasen *Mitä orkesteri soittaa? Sinfoniaorkesterin ohjelmiston suunnittelu ja soitettu ohjelma* (Jyväskylän yliopisto, musiikkیتieteen laitos, musiikkیتieteen pro gradu-tutkielma, syyskuu 1997) ja Tiia Kurkelan *Hyvinvointivaltion lippuluukulla. Teattereiden ohjelmaliittiset ja taloudelliset selviytymiskeinot rahoitusympäristön muutoksissa* (Tampereen yliopisto, taideaineiden laitos, teatterin ja draaman tutkimus, pro gradu-tutkielma toukokuu 1999).

maton lukija voi siirtyä suoraan tähän tilasto-osaan. Taulukkojen viitteissä on riittävät selvennykset ja varaukset. Niitä esitetään myös itse tekstissä, taulukkoja tulkittaessa.

II METODIOSA

Näkökulma ja tilastointiongelmiin valitut ratkaisut

Johdanto

Edellä mainittu EU:n kulttuuritilastohanke tähtäsi alkujaan vertailevan eurooppalaisen tilastotyön aloittamiseen. Se päättyi kuitenkin esittämään vain väljän tilastointia koordinoimaan tarkoitetun yleiskehikon, jota havainnollistettiin hajatilastoilla. Tämä kokonaiskehikko valmistui elokuussa 1999 ja loppuraportti hyväksyttiin saman vuoden lokakuussa.⁵ Julkisten menojen ja rahoituksen tilastointia varten luotu osakehikko oli kuitenkin valmis jo toukokuussa 1999.⁶ Sitä kehiteltäessä jouduimme omassa työryhmässämme (Task Force #3) selvittämään, mitä strategiaa julkisten menojen ja rahoituksen tilastoinnissa tulisi käyttää, millaisista tilastoista ja suhteutetuista mittareista (indikaattoreista) olisi eniten käytännön hyötyä ja mitä teknisiä vaikeuksia niiden kehittäminen kohtaa.

Kun tämän selvityksen aineistoa lähdettiin keräämään ja analysoimaan, tarkoituksena oli myös *testata EU:n julkisten menojen ja rahoituksen kehikkoa*. Kehikko osoittautui kuitenkin liian hajanaiseksi ja eräiltä osin myös tarpeettoman yksityiskohtaiseksi. Hajanaisuus periytyi yleiskehikosta, jota rahoitustyöryhmä joutui omassa työssään noudattelemaan.

Yleiskehikon perustana on kulttuuritoimintojen luokittelu samanaikaisesti kahteen suuntaan, *sisällöllisiksi osa-alueiksi* (domains, kuten kulttuuriperintö, kirjallisuus ja kirjatuotanto, kuvataiteet) ja *toiminnallisiksi osa-alueiksi* (functions, kuten säilyttäminen, luova työ, tuotanto, jakelu jne.). Näin syntynyt kehikko ei vastannut niitä normaaleja luokituksia, joita meillä ja muuallakin käytetään taiteiden ja kulttuurin alueiden tilastomateriaalia koottaessa ja tallennettaessa. Sen rajaukset tekivät kulttuurin alan liian laajaksi ja jättivät luokitukset sattumanvaraisiksi. Kehikon korjaaminen ja suomalaisilla aineistoilla testaaminen olisi vaatinut ainakin pari tutkijatyövuotta. Niinpä tämän selvityksen tilasto-osa supistettiin alaltaan mittasuhteisiin, joissa se voitiin toteuttaa suunnitellussa muutamassa kuukaudessa.

Julkisten menojen ja rahoituksen tilastojärjestelmää kehitellyt työryhmämme kiinnitti erityistä huomiota *rahoituksen käyttäjätasoon* ("laitoksiin"), jolloin kehikko näiltä osin muotoutui melko yksityiskohtaiseksi. Yleiskehikon heikkouksista ja rahoituskehikon yksityiskohtaisuudesta johtuen työryhmä esitti, että kehikon kokeilut aloitettaisiin vain muutamilla harvoilla tilastoluokilla ja indikaattoreilla. Tähän tämän raportin tilasto-osassa pyritään.

Tämän julkaisun tilasto-osassa noudatetaan siis EU:n kehikkoa vain osin ja lähinnä taide- ja kulttuurilaitoksiin kohdennettuna. Silti siinä kuitenkin

⁵ LEG, Cultural Statistics in the EU. Final Report of the LEG, *Eurostat Working Papers, Population and social conditions 3/2000/E/No1*, Luxembourg 1999.

⁶ Task Force #3, Cultural Expenditure and Financing, *Final Report of TF #3, Document TFC 028*, dated 25 May, 1999.

eräiltä osin myös testataan esitettyä julkisten menojen ja rahoituksen kehikkoa. Tilasto-osassa on näet omaksuttu julkisten menojen ja rahoituksen työryhmässä syntynyt näkemys, jossa korostetaan *kulttuurin rahoituksen ja menojen tilastoinnin vientiä aina rahavirtojen loppupisteeseen, ns. loppukäyttäjien tasolle*. Tämä näkökulma käy ilmi seuraavasta lainauksesta:

”...vaikka työryhmän työ rajoittui menoihin ja rahoitukseen, laitostason tarkastelussa on välttämätöntä kerätä lisäaineistoa, jotta mitään järkeviä johdopäätöksiä voitaisiin tehdä. Nämä aineistot koskevat ensiksikin laitosten ja organisaatioiden tuottamia tuotteita tai palveluja. Ilman niitä koskevia tietoja ei mitään mielekkäitä väitteitä voida esittää. Toinen muuttujajoukko, jota tarvitaan, koskee laitosten luonnetta, esimerkiksi niiden suhteellista kokoa. On myös tärkeää kyetä erottelemaan kaikkien tilastoitavien laitosten joukosta sisäisesti yhtenäisiä, siis toisiaan muistuttavia ryhmiä, esimerkiksi museoryhmiä kokoelmien perustella, jne.” (Task Force #3, Document TFCE 028, 21).

Tilastojen tulisi siis puhutella sitä, missä määrin ja millä tavoin julkisen rahoituksen eri loppukäyttäjryhmät, tämän raportin kannalta erityisesti laitokset, *ottavat tai saavat haltuunsa niille suunnatun rahoituksen ja miten ne yhdistävät sen tuotantotoiminnassaan omiin tuottoihin ja mahdollisiin muilta tahoilta tulleisiin resursseihin*.⁷

Vaikka lainauksemme yllä puhuu vain laitoksista, loppukäyttäjäperiaatteen ja loppukäyttäjien luokittelun tulisi koskea kaikkea julkista rahoitusta. Myös muille tahoille – taiteilijoille, järjestöille, yrityksille ja kotitalouksille – suuntautuvaa julkista rahoitusta tulisi myös tarkastella ja tilastoida loppukäyttäjätasolla.

Task Force #3:n raportti ei käsittele muita julkisen rahoituksen loppukäyttäjiiä kuin laitoksia. Siinä jää myös käsite ”laitos” turhan hämäräksi. Kuitenkin käsite näyttää viittaavan kaikkiin rahoituksen kollektiivisiin loppukäyttäjiiin riippumatta siitä, ovatko ne julkisia laitoksia, yrityksiä tai muita taide- ja kulttuurialan organisaatioita.

Kulttuuritilastoissa on perinteisesti tyydytty laitosten muodolliseen luokitteluun niiden *omistuksen ja oikeudellisen aseman suhteen*. Tämä on usein vaikeaa eikä lopputulos anna yleensä oikeaa kuvaa laitostaranteesta ja laitosten toimintaperiaatteista. Kuten tulemme näkemään, kulttuuritilastojen mielekäs kehittäminen edellyttää laitosten/loppukäyttäjien luokittelua kahteen suuntaan: ensiksi *toiminnan taloudellisen luonteen suhteen* (markkinaperusteinen vai voittoa tavoittelematon, julkinen vai ei) ja toiseksi *odotetun kysynnän mukaan* (kenen ”tilauksesta” tuotetaan, kenelle tuotetaan). Selvennän näitä kysymyksiä tässä metodiosassa *lähinnä kansantalouden tilinpidon katsannosta*. Tarkoitukseni on etsiä yleisiä linjauksia sille, miten julkisen tuen ja rahoituksen tilastoja tulisi vastaisuudessa kehittää ja luoda samalla laajempaa taustaa tilasto-osan tarkasteluille ja tulkinnoille.

⁷ On tärkeää korostaa sitä, että kyse on nimenomaan **rahoituksen loppukäyttäjistä**. Rahoituksen turvin tuotetuilla palveluilla ja tuotteilla on tietysti omat loppukäyttäjensä: **asiakkaat, yleisöt ja kuluttajat**. Minulle on ehdotettu termiä ”tuottaja”, joka on kuitenkin sekä liian yleinen että liian suppea, sillä julkinen rahoitus voi kohdentua joko varsinaiseen tuotantoon (esim. kirjastopalvelut) tai luoda tuottajille tuotannon edellytyksiä (esim. konserttitiloja). Palaan seuraavassa vielä useaan otteeseen ongelmiin, jotka koskevat loppukäyttäjä-käsitteen eri merkityksiä tuotannossa ja kulutuksessa.

Edellä esitetty voidaan panna vielä laajempaan perspektiiviin. Voidaan väittää, että meillä on kaksi erilaista tilastonäkemyistä, joiden perustana ovat aivan erilaiset talouden ja kulttuurin välisiä suhteita koskevat ideologiat.

Perinteisessä *hyvinvointivaltioajatteluun perustuvassa tilastoinnissa* halutaan seurata julkisen tuen mahdollistamaa *tarjonnan laajentamista*, jonka uskotaan *johtavan entistä tasa-arvoisempaan kulttuurielämään*. Sen vastapooliksi nousee *loppukäyttäjäperusteinen tilastointi*, jonka usein nähdään tähtäävän vain teknisiin tavoitteisiin: *rahoituksen ja tuen saajien ”suoritteiden” ja ”tulosten” arviointiin*. Tämän raportin tilasto-osa tulee osoittamaan, ettei tällainen ideologinen jako kahteen pidä paikkaansa. *Loppukäyttäjäperspektiivistä kehitellyt tilastot ja indikaattorit paljastavat myös rahoituksen loppukäyttäjien kannalta vaivalloisia ja niiden toimintoja vaikeuttavia tai peräti lamaavia rahoitusjärjestelmien heikkouksia*. Samalla löydetään myös uusia ja entistä kestävämpiä perusteluja julkisen tuen tarpeelle.

Loppukäyttäjänäkökulma on lähes vastakkainen sille, johon meillä Suomessa on totuttu kolmen viime vuosikymmenen aikana. Hyvinvointivaltioajattelun hengessä meillä on rahoituksen ja menojen tilastoinnissa yleensä lähdetty liikkeelle siitä, että *valtiolla ja kunnilla on velvollisuus rahoittaa taiteita ja kulttuuria*. Tämän jälkeen tilastot kootaan todistamaan, kuinka hyvin nämä tahot todella suoriutuvat velvollisuudestaan. Yksityiskohtaisempi tilastointi ja analyysi ulottuu enintään sisällöllisille osa-alueille: tyydytään vertailemaan, kuinka paljon julkista tukea taiteen ja kulttuurin eri lohkot (musiikki, kirjallisuus, elokuva, museot, kirjastot, teatterit, jne.) saavat ja mitkä niistä lisäävät tai menettävät osuuksiaan vuosittaisissa budjettikaruselleissa. Tilastojat eivät ole sanottavammin olleet kiinnostuneita siitä, *kuinka hyvin rahoitus todella kohdistuu käyttäjien tarpeisiin, miten se aktivoi tai jättää hyödyntämättä muita aineellisia ja henkisiä resursseja sekä missä määrin ja miten se synnyttää jatkuvuutta, uutta toimintaa ja uutta luovaa ajattelua*.

Loppukäyttäjänäkökulma kuitenkin nostaa esiin lähes yhtä paljon ongelmia kuin mitä se ratkoo. Osa näistä ongelmista saattaa näyttää suhteellisen teknisiltä ja viattomilta, mutta tarkemmassa analyysissä ne johtavat hyvinkin vaikeiden loogisten ja yhteiskunnallisia arvoja koskevien ratkaisujen pariin. Esimerkkinä näistä ongelmista voidaan mainita vaikkapa kysymys taiteen ja kulttuuripalvelujen tasa-arvoisesta tarjonnasta. Vaikka yrittäisimmekin keskittyä tasa-arvoisen tarjonnan mittaamisen teknisiin ongelmiin, ne johtavat meidät väistämättä ottamaan kantaa myös yleisempiin kysymyksiin julkisten hyötyjen tuotosta ja luovan työn erikoisluonteesta. Tämä toivottavasti käy selvästi esiin seuraavissa metodisissa tarkasteluissa.

EU:n kehikon kaksi ”tilinpidon mallia” ja niiden soveltuvuus Suomeen

EU:n julkisen rahoituksen ja julkisten menojen työryhmämme onnistui ainakin osittain risteyttämään perinteisen julkisen rahoituksen perspektiivin ja loppukäyttäjäperspektiivin käyttämällä kahta erillistä mutta toisiinsa kytkeytyvää ”tilinpidon mallia”. Toinen näistä kohdistuu julkiseen rahoittajatasoon, Suomessa siis valtioon ja kuntasektoriin, toinen loppukäyttäjätasolle, erityisesti juuri taide- ja kulttuurilaitosten talouteen ja toimintaan.

Seuraava asetelma (**Asetelma 1**) kehitettiin ohjaamaan rahoittajataso-tilastointia.

Taulukon ensimmäinen sarake osoittaa ne sisällölliset osa-alueet (domains), jotka EU:n tilastotyössä määritettiin kulttuurin alaan kuuluviksi. Palaan myöhemmin pohtimaan tämän määrittelyn ja sitä tarkentavan toiminnallisten osa-alueiden (functions) mielekkyyttä.

Asetelmataulukon ylin rivi on tulkittava *julkisten rahoittajien kokonaismenomenojen tilinpäätökseksi*. Se on eri osa-alueiden nettomenoerien summa. Kokonaismenoista on osa-alueittain vähennetty omat tuotot, saadut tulosiirrot ja muut mahdolliset tulot. Tavoitteena on saada esiin ns. *veronmaksajan puhdas osuus* (Suomen tapauksessa valtion tai kuntien oma nettorahoitus) osa-alueittain, menolajeittain ja kokonaissummina. Periaatteessa näkemys on

Asetelma 1. Rahoittajataso-tilinpidon malli kulttuurin julkisten rahoitus- ja menotilastojen laatimista varten

Sisällölliset osa-alueet (domains)	Julkisen rahoittajan käyttömenot, netto							Rahoittajan investointimenot, netto
	Kaikki rahoituserät		Menot menolajeittain					
	Siirrot muilta hallinnon tasoilta	Muut tulot & tuotot	Siirrot muille hallinnon tasoille	Muut siirtomenot	Henkilöstömenot	Kiinteistömenot	Muut käyttömenot	
1. Kulttuuri-perintö								
2. Arkistot								
3. Kirjastot								
4. Kirjakkustannus, lehdistö								
5. Kuvataiteet								
6. Arkkitehtuuri								
7. Esittävät taiteet								
8. Audiovisuaalinen/multimediatuotanto								
Yhteensä								

sama, jota meillä julkishallinnon (valtion ja kuntien) nettobudjetointia soveltavassa talousarviokirjanpidossa noudatetaan. Asetelmassa investointimenot ehdotetaan pidettäväksi irrallaan muista menoista niiden voimakkaiden ajassa tapahtuvien vaihteluiden vuoksi. Niitäkin on tarkasteltava nettomenoina, jotta summa ilmaisi puhtaan veronmaksajan osuuden.

Kirjanpidollisesti malli on yksinkertaistava. Siitä puuttuvat tiedot rahoitustoiminnoista: rahoitustuotoista ja -kuluista sekä poistoista. Siinä ei myöskään erotella toisistaan hallintokustannuksia ja varsinaisia rahoituskustannuksia. Lisäksi siinä ei oteta millään tavoin huomioon mahdollisia tulo- ja kustannuserien siirtoja ajassa tai kustannusten vyörytyksiä (esim. laitoksen vastuuta/vapautusta vastuusta kattaa oma osuus katto-organisaation yhteisistä menoista).

Vaikka näiden tekijöiden vaikutukset rahoituksen kokonaismäärään ovat sinänsä pieniä, heijastavat ne laitosten toimintaympäristön tärkeitä piirteitä. Hallintokustannuksia voidaan käyttää mittamaan hallinnon tehokkuutta tai byrokratisoitumista, vyörytykset sekä oikeus tulo- ja menoerien siirtoon ajassa ilmentävät rahoituksen saajan taloudellista sidonnaisuutta tai vapautta. Tällaiset tiedot eivät yleensä näy missään julkisen rahoituksen tilastoissa – kuten ne eivät näy yllä olevassa mallissakaan. Rahoituksen saajien, erityisesti laitosten, kannalta ne ovat kuitenkin usein rahoituksen käytön ehtoja ja/tai pidäkkeitä. Niinpä ne tulisi ottaa huomioon loppukäyttäjätasoisessa tilastoinnissa. Tällöin nämä tilastot – esimerkiksi laitostilastot – voisivat entistä paremmin auttaa meitä tarkentamaan rahoittajatasoisten tilastojen näissä suhteissa.

Tilastoista saatavan informaation kannalta Asetelma 1:n mallin *selvä heikkous on siirtomenojen luokittelu vain kahteen: siirtoihin muille hallinnon tasoille ja muihin siirtomenoihin*. Jälkimmäinen luokka olisi pitänyt jakaa loppukäyttäjälukituksen mukaan esimerkiksi yksityisille henkilöille, voittoa tavoittelemattomille laitoksille ja järjestöille ja liikeyrityksille meneviin siirtomenoihin.

Vielä ongelmallisempaa on investointimenojen irrottaminen käyttömenoista. Epäilemättä kulttuuri-investointien määrän vaihtelu mittaa kulttuuria kohtaan tunnettua kiinnostusta. Tämä kiinnostus voidaan havainnollistaa – kuten asetelma yllä esittää – erillisillä tilastoilla, joista käy ilmi julkiset investoinnit kulttuurilaitosten rakentamiseen.

Investointimenojen erillistilastot eivät kuitenkaan yksin riitä kattamaan investointien seurantaan. Kulttuuritilastoja laadittaessa investoinnit pitäisi kytkeä myös käyttömenoerittelyyn vuokrien, tuottojen ja poistojen kautta. Kun tätä ei tehdä, voivat julkisen rahoituksen ja menojen määrät vääristyä voimakkaasti. Tämä tapahtuu silloin kun julkinen rahoittaja rakentaa toimitalat ja antaa ne sitten taide- tai kulttuuritoimintaa ylläpitävän yhteisön, yhtiön tai yksikön käyttöön käypää vuokratasoa alemmalla tai peräti nollavuokralla.⁸

⁸ Teen jo tässä eron toimintaa ylläpitävän *yhteisön*, sitä harjoittavan *yhtiön* ja varsinaisen *toimintaa harjoittavan yksikön /yksiköiden* (kirjaston, teatterin, oopperan, museon, jne.) välillä. Tulemme näkemään, että näiden kolmen tason eriytyminen/eriytymättömyys toisistaan voi olla ongelmallista ei ainoastaan kirjanpidon vaan myös yhteisöjen, yhtiöiden ja yksiköiden keskinäisten kontrollisuhteiden ja niissä päätäntä- ja toimeenpanovaltaa käyttävien elinten vallan ja vastuun jakautumisen kannalta. Kuten tulemme näkemään, nämä kontrollisuhteet ovat myös tärkeitä tilastoteknisesti. Eräissä tapauksissa yhteisöjen, yhtiöiden ja yksiköiden jako ”yksityisiin” ja ”julkisiin” perustuu juuri niiden keskinäisiin valta- ja kontrollisuhteisiin.

Tilannetta monimutkaistavat vielä tapaukset, joissa yhteisö tai yhtiö on lahjoittanut kiinteistön valtiolle ja kunnalle, joka on sitoutunut kunnossapitoon ja peruskorjauksiin alhaisin vuokratarkoituksin tai jopa korvauksitta. Lisäksi yhteisö, yhtiö tai itse yksikkö (laitos) voi ansaita tuloja vuokraamalla edelleen tiloja, jotka ne itse ovat saaneet käyttöönsä alhaisella tai nollavuokralla.

Mikäli kulttuurin julkisen rahoituksen tilastojen halutaan ilmentävän todellisia menoja (*veronmaksajien osuuksia*), rahoittajan budjettisuunnittelussa ja kirjanpidossa tulisi edellä esitetyn kaltaisissa tapauksissa laskea vuokra, johon sisältyy riittävä rakennusinvestointien tuotto, ja lisätä se menoihin. Lisäksi tuloslaskennassa ja taseissa tulisi näkyä kiinteistöjä koskevat normaali poistot. Vastaavasti vuokrien tulisi näkyä täysimittaisina menoina yhtiöitten omassa kirjanpidossa – ja luonnollisesti myös tulopuolella julkisena menokatteena, jos julkinen vuokraaja kompensoi sen lisämäärärahoilla. Jotta rahoitustilastot olisivat läpeensä yhtäpitäviä, tämä tulisi tehdä silloinkin kun julkinen yhteisö (rahoittajataho itse, usein käyttäen katto-organisaatiota, erityisvirasto tai hallintoyksikkö) harjoittaa taide- tai kulttuurialan toimintaa ja operatiiviset yksiköt (museot, teatterit, orkesterit jne.) eivät pidä erillistä kirjanpitoa tai tee omaa tilinpäätöstä.⁹

Näiden yleisten kriittisten kommenttien jälkeen voimmekin kysyä, kuinka hyvin Asetelma 1:n tilinpidon malli soveltuu Suomeen: miten hyvin sen avulla saadaan esiin todelliset julkiset, meillä lähinnä valtion ja kuntasektorin, kulttuurimenot. Tarkastelen ensin mallin soveltuvuutta valtion kulttuurimenojen erittelyyn.

Koska valtionhallinnon talousarviokirjanpidossa on siirrytty nettobudjetointiin, puhtaana veronmaksajien osuuden pitäisi löytyä suoraan valtion tilivirastojen tilinpäätöstiedoista. Myös investointimenot löytyvät tilinpäätöstiedoista, joskin välittömästi vain niiltä osin kuin ne ovat varsinaisissa kulttuuribudjeteissa. Nettobudjetoinnista huolimatta talousarviokirjanpidosta saadaan tarvittaessa esiin myös budjettitalouden piiriin kuuluvien taide- ja kulttuurilaitosten (esim. Valtion taidemuseon) tulot.¹⁰ Jotta nämä olisivat vertailukelpoisia vastaavien julkisesti tuettujen yksityisten taide- ja kulttuurilaitosten (esim. Kansallisoopperan, Kansallisteatterin) tulojen kanssa, mukaan tulisi ottaa vain kulttuuripoliittisista syistä tuetuista toiminnoista (ja niihin välittömästi kytkeytyvistä omakustannushintaan tuotetuista suoritteista) saadut tulot. Koska näillä toiminnoilla ja niihin liittyvällä suoritetuotannolla ei usein ole omaa erillistä kirjanpitoa, näiden tulojen hankinta ja erittely tilastoja varten on erittäin hankalaa.

Koska valtio on yhtiöittänyt kiinteistöhallintonsa ja ottanut talousarviokirjanpidon rinnalla käyttöön myös liikekirjanpidon, todellisten kiinteistömenojen pitäisi jo nyt löytyä valtion laitosten kirjanpidosta ja tilinpäätöstiedoista. Kokonaan toinen kysymys on, missä määrin liikelaskennallisesta tiedosta saadaan irti todellisia kulttuurimenoja ja kulttuurin rahoitusta koskevia tietoja.¹¹

⁹ Esimerkkeinä Suomesta voidaan mainita Museovirasto ja Valtion taidemuseo, joiden ”omilla” museoilla ei ole ”omaa taloutta” erillisen kirjanpidon tasolla. Samaan kategoriaan kuuluvat myös täyskunnalliset (kuntien omistamat ei-yhtiöitetty) laitokset.

¹⁰ Vrt. esim. Valtiokonttori, Tilivirastot ja talousarvion ulkopuolella olevat rahastot. Nettobudjetointi ja kirjanpito. *Määräys, 21/03/97 1 (2) 19.12.1997.*

¹¹ Liikelaskennallisen kirjanpidon käyttöönottoa ja sen käyttökelpoisuutta luotettavan tiedon lähteenä on voimakkaasti kritisoitu, ks. esim. ”Liikelaskenta - Turha uudistus kuntasektorilla?” Salme Näsin haastattelu, Polemiikki, http://www.kaks.fi/pages/polemiikki/0299_art2.html

Selvää kuitenkin on, että vuokratustannukset tulevat mukaan kirjanpitoon ja alkavat entistä selvemmin näkyä sekä kulttuurin julkisten rahoittajien että rahoitusta saavien laitosten kirjanpidossa ja tuloslaskelmissa. Kulttuuri-tilastoissa tämä taas tulee näkymään – päin vastoin kuin nettobudjetointi – julkisten kulttuurimenojen merkittävänä kasvuna.

Vaikka ongelmat kiinteistömenojen osalta saataisiinkin ratkottua, Asetelma 1:n tilinpidon mallin tarkka menoluokitus saattaisi antaa epäinformatiivisia tai jopa harhaanjohtavia tietoja. Suomessa valtion (opetusministeriön kautta kulkevista) kulttuurimenoista on yli 90 prosenttia siirtomenoja kuntasektorille, kansallisille taide- ja kulttuurilaitoksille sekä järjestöille ja taiteilijoille. Valtion varsinaiset omat kulttuurin kulutusmenot koostuvat ensiksi valtion kulttuurihallinnon menoista, joista suuri osa on ns. yhteisiä menoja nuoriso-, liikunta- ja opetustoimen ja tiedehallinnon kanssa. Toiseksi niihin kuuluu sellaisten virastoluonteisten valtionhallinnon osien kuten Museoviraston, Valtion taidemuseon, Valtion elokuvatarkastamon, Suomen elokuva-arkiston, Suomen elokuvasäätiön, Valtion elokuvatarkastamon, Näkövammaisten kirjaston menot sekä valtion taidetoimikuntajärjestelmän hallintomenot. Kaikki nämä yksiköt ovat syntyneet tai ajautuneet valtion budjetin piiriin melko satunnaisesti¹² eikä niiden menoja kannata lähteä luokittelemaan yksityiskohtaisesti eri menoluokkiin nimenomaan valtion kulttuurihallinnon ”omina” menoina.¹³ Jos näin tehtäisiin, esimerkiksi henkilöstömenot jakautuisivat suhteellisen mielivaltaisesti lähinnä kulttuuriperinnön, arkistolaitoksen, taidekorkeakoulujen ja kirjastolaitoksen (tieteelliset ja yliopistojen kirjastot) alueelle ja heijastaisivat pikemminkin historiallisesti muotoutuneita hallinnon rakenteita kuin valtion kulttuurihallinnon ja valtion kustantaman julkisen kulttuuritarjonnan todellista menorakennetta.

Valtion omien kulttuurimenojen yksityiskohtaisen menoluokittelun asemasta olisi mielekkäämpää käyttää heti laitosluokitusta (valtakunnalliset kirjastot, arkistot, taidelaitokset, jne.) ja summata *valtakunnalliset menot ja tulot* osa-alueittain laitoksen muodollisesta oikeudellisesta ja hallinnollisesta asemasta riippumatta. Toinen mahdollisuus on tarkentaa siirtomenojen luokitusta ja luopua muista menoluokituksista. Siirtomenojen tarkempi luokitus auttaisi paikantamaan loppukäyttäjryhmät. Tarkempi menoerittely voitaisiin sitten esittää laitostasolla – tai yleisemmin loppukäyttäjätasolla. *Jälkimmäistä käytäntöä sovelletaan tämän raportin tilasto-osassa.*

Mitä edellä todettiin rahoittajatasoisen tilinpitäjärjestelmän soveltuvuudesta

¹² Kyse ei tietenkään aina ole ollut ajautumisesta. Museoviraston kehitys ja Valtion taidemuseon luominen ilmentävät meillä 1960-luvulta aina 1990-luvulle vallinnutta taide- ja kulttuurielämän valtiollistamiskehitystä. Taidekorkeakoulut, jotka ”kansallistettiin ” osana tätä kehitystä, muodostavat oman valtion budjettitalouden piiriin kuuluvan lohkonsa, joka jää pääosin tämän raportin tilastollisten tarkastelujen ulkopuolelle.

¹³ Museoviraston ja Valtion taidemuseon museoiden ja Suomen elokuva-arkiston kohdalla niiden menoista pitäisi erottaa kulttuuripoliittista syistä hintatuetun toiminnan, esimerkiksi museoiden näyttelytoiminnan, julkinen menokate (niiden osuus koko kulujäämästä), jolloin muut menot (loput kulujäämästä) olisivat taide- ja kulttuuritoiminnan hallinnollisia menoja. Nämä, samoin kuin selviä hallinnollisia tehtäviä suorittavien elinten (kuten elokuvatarkastamon) menot voitaisiin lisätä valtion taide- ja kulttuurihallinnon yleisiin hallintomenoihin - mikäli jälkimmäiset saataisiin irti muista opetusministeriön hallintomenoista. Kulttuuripoliittisista syistä hintatuetun toiminnan julkinen menokate olisi tavallaan valtionhallinnon ”sisäistä tulonsiirtoa” kotitalouksia palvelevan tuotannon tukemiseksi. Tuskinpa nämäkään erottelut tekisivät mahdolliseksi järkevien Asetelma 1:n mukaisten valtion kulttuurihallinnon menotilastojen laatimisen.

valtion kulttuurimenojen ja -tulojen erittelyyn ja tilastointiin pätee myös kuntasektoriin. Eräiltä osin tilanne on kuitenkin vielä vaikeampi. Kunnat ovat omaksuneet vaihtelevasti nettobudjetointikäytännön, joten kulttuurilaitosten tulot voivat kirjautua eräiden kuntien tilinpäätöstietoihin, toisten taas ei. Samoin laitosten valtionosuuksien kirjautuminen kuntien kirjanpitoon vaihtelee laitoksen oikeudellisesta asemasta riippuen. Kuntien investointimenot ilmaistaan kirjanpidossa ja taselaskelmissa bruttona, jolloin niihin voi sisältyä investointien valtionosuuksia. Myös laitosten kiinteistökulujen (vuokrien) perintä ja mahdollinen kompensointi voi näkyä tai olla näkymättä kuntien kirjanpidossa.

Näistä vaikeuksista johtuen kuntien tilinpäätöstietojen käyttö kuntien kulttuurirahoituksen tilastoinnissa on melko kyseenalaista. Kuntien kulttuurimenojen määrittämisessä onkin lähes pakko siirtyä laitostasolle. Koska kuntien kulttuurimenoista suurin osa menee omien kunnallisten laitosten ylläpitoon tai ei-kunnallisten laitosten ja toimintojen menokatteisiin, on helpointa lähteä liikkeelle laitosten nettomenoista¹⁴, vähentää tästä valtion siirtomenot (valtionosuudet ja -eritysavustukset) ja käyttää erotusta kuntien kulttuurimenojen ensimmäisenä likiarvona. Tähän voidaan lisätä samaa menetelmää käyttäen muita VOS-järjestelmän piiriin kuuluvia menoeriä (erityisesti kuntien kulttuuritoimen menot) ja tätä summaa voidaan edelleen tarkentaa ja täydentää muilla kuntien tilinpäätöstiedoista löytyvillä menoerillä. Näin on menetelty tämän selvityksen tilasto-osassa.

EU:n rahoituksen ja menojen työryhmän rahoittajatasoisen tilinpitomallissa otaksutaan, että julkinen kokonaisrahoitus saadaan laskemalla yhteen eri hallinnontasoilta tuleva nettorahoitus, ts. eliminoimalla toisaalta joka tasolla tuotot ja tulot, toisaalta tasojen väliset tulonsiirrot. Käytännössä nämä eivät kuitenkaan ole yksinkertaisia operaatioita. Rahoitettavien laitosten – tai muidenkin loppukäyttäjien – oikeudellisesta asemasta ja omistussuhteista saattaa riippua, voivatko ne itse käyttää omat tulonsa ja muut tuotonsa ja miten ne otetaan huomioon rahoittajan ja rahoitettavan tahon kirjanpidossa ja taseissa. Laitosten tehtäväkentän määrittämisestä (valtakunnallinen, alueellinen jne.) sekä omistussuhteista ja oikeudellisesta asemasta saattaa myös riippua, saavatko ne itse ylimmiltä tasolta (valtio) tulevat tulonsiirrot vai siirtyvätkö ne niille välittävän tason (meillä kuntien) kassan ja kirjanpidon kautta.

Kirjanpito- ja tasekäytännöt ovatkin tärkeä ase siinä taistelussa, jota käydään julkisen rahoitusvastuun jakautumisesta hallinnon eri tasojen (meillä valtion ja kuntien) kesken. Ne ovat myös aseita siinä taistelussa, jota laitokset käyvät julkisten – ja muidenkin – rahoittajien suuntaan maksimoidakseen näiltä tulevan tuen. Toisaalta myös eri rahoittajatasojen ja laitosten – tai yleisemmin, loppukäyttäjien – kirjanpito- ja tasekäytännöt muuttuvat usein asynkronisesti, siis toisistaan riippumatta, jolloin rahavirtoja tasolta toiselle ja loppukäyttäjälle on vaikeaa seurata. Jos tähän taas ei pystytä, tasetiedoista johdetut tilastot jäävät epäluotettaviksi. Palaan vielä myöhemmin niihin ongelmiin, joita kirjanpito- ja tilinpäätössäädösten ja -käytäntöjen muutokset aiheuttavat kulttuuritilastojen laadinnassa.

EU:n kulttuurin rahoituksen ja menojen työryhmän toinen *laitostason tilinpidon* malli on rahoittajamallia selkeämpi ja puhuu edellä korostetun

¹⁴ Kirjanpidollisesti tästä käytetään eri termejä esimerkiksi ”toimintakate” tai ”kulujäämä”, vrt. liitteet 2 A ja 2 B

loppukäyttäjätason tilastoinnin puolesta. Sekin voidaan esittää yksinkertaisen taulukon muodossa (**Asetelma 2**).

Asetelma tuo hyvin esille tarpeen määrittää kulttuuritilastoissa mahdollisimman selvästi kolme eri rakennetta: *laitosrakenne* (laitostyypit), *tulorakenne* (erityisesti erottaen toisistaan omat tulot ja tuotot ja julkiset menokatteet) ja *menorakenne* (jonka perustana voidaan käyttää normaalia hallinnollista tai liiketaloudellista menoluokitusta).

EU:n rahoittajataso ja laitostason tilinpitomallien välillä on selvä laskennallinen yhteys. Asetelman 2 käyttömenojen julkisten menokatteiden (yli osa-alueiden ja laitosryppien lasketun) summan tulee olla samansuuruinen kuin Asetelman 1 kaikkien julkisten rahoittajien laitosten käyttömenoihin kohdentamien rahoituserien summa miinus rahoittajien keskinäiset tulonsiirrot.

Asetelma 2. Laitostason tilinpidon malli kulttuurin julkisten rahoitus- ja menotilastojen laatimista varten

	Osa-alue (esim. kirjastot, esittävät taiteet, kuvataiteet)						
	Laitostyyppi: julkinen, yksityinen, valtakunnallinen, alueellinen, paikallinen, jne.						
	Laitos- tyyppi 1	Laitos- tyyppi 2	Laitos- tyyppi 3	Laitos- tyyppi k		Laitos- tyyppi n
Taustatiedot:							
Laitosten lukumäärä							
Henkilöstö:							
Vakinainen henkilökunta							
Tilapäinen henkilökunta							
Tuotot, tulot ja julkiset menokatteet:							
Omat tuotot							
Muut omat tulot							
Menokate valtiolta							
Menokate muilta hallinnon tasoilta							
Käyttömenot:							
Henkilöstömenot							
Kiinteistömenot							
Muut toimintamenot							
Investoinnit:							
Investointihankkeiden lukumäärä							
Omat investointimenot							
Käytetyt julkiset investointituet							

Asetelman 2 mallia voidaan käyttää seuraavalla tavalla lähtökohtana kun määritetään konkreettisesti julkisten kulttuurimenojen eri komponentteja ja niiden kumuloitumista kokonaisuudeksi – tai pikemminkin kokonaisuudeksi:

Kun 1) laitosten julkisten käyttömenojen menokatteiden summaan lisätään 2) muut julkiset tulonsiirrot (yrityksille, taiteilijoille, järjestöille, jne., netto), 3) julkisen kulttuurihallinnon hallintomenot ja sekä 4) rakennushankkeisiin ja tila- ja laitehankintoihin tehdyt julkiset investoinnit ja 5) toisille hallinnon-tasoisille (esim. kunnille) siirretyt investointituet (netto), saadaan **julkisten kulttuurimenojen kokonaissumma**.

Kun tähän edelleen lisätään 6) laitosten ja järjestöjen käyttö- ja investointimenoihin käyttämät omat tuotot ja muut tulot sekä 7) taiteilijoiden ansio- tai yritystuloistaan oman taiteellisen työn kustannuksiin käyttämät rahamäärät, saadaan summaksi **julkisesti tuetun kulttuurin kokonaisrahoitus**. Tarkka (vuosittainen) summa edellyttäisi vielä, että myös laitosten, järjestöjen ja taiteilijoiden osalta otettaisiin huomioon rahoitustaseen erät, poistot sekä kustannusten vyörytykset ja rahoitus- ja muiden tuloerien siirrot tai tasaukset ajassa.

Luotettavien kansainvälisten vertailujen tekeminen edellyttää, että kaikissa vertailtavissa maissa voidaan loppukäyttäjätasolla kehittää yhtenäiset ja toisiaan vastaavat loppukäyttäjien ja tulo- ja menorakenteen luokitukset ja että niitä alettaisiin käyttää yhtäpitävästi varsinaisessa tilastointityössä.

Jos halutaan tehdä edes suurin piirteinkään luotettavia kansainvälisiä vertailuja, julkiseen rahoitukseen ja julkisiin kokonaismenoihin tulisi vielä lisätä niin sanotut ”*veromenot*” (tax expenditure) eli taiteiden ja kulttuurin saamat erityismyönnytykset ja verovapaudet normaaliin verotusrakenteeseen verrattuna. Lisäksi voitaisiin pyrkiä laskemaan *julkisen tuen, monopoliaseman ja veromyönnytysten* vaikutuksia kilpailuun, erityisesti niiden *luomaa kilpailuetua* joillekin yksiköille puhtaaseen markkinaperusteiseen toimintaan verrattuna. Kaikki nämä epäsuorat kulut voidaan laskea vain paikantamalla ne laitostasolla ja aggregoimalla ne kansallisiksi kokonaissummiksi, jotka sitten lisätään suoriin menoihin. Tällaisen työn tekeminen ei enää kuulu normaalin tilastojen kehittämis- ja kokoamistyön piiriin, vaan vaatii laajemmat kehittämissuhteet. Tällaisia tarjotaan myöhemmin *kansantalouden tilinpidon satelliittijärjestelmistä* puhuttaessa.

Loppukäyttäjryhmien institutionaalinen ja ammatillinen luokittelu ei ole tärkeää vain kansainvälisten vertailujen kannalta. Se on tärkeää myös käytännön kannalta, sitä tarvitaan, jotta julkisen rahoituksen todellinen merkitys kävisi ilmi tilastoista. *Vain hyvin luokiteltujen loppukäyttäjäperusteisten tilastojen avulla voidaan selvittää, mihin julkinen rahoitus kohdentuu ja mitä sillä saadaan aikaan – mitä se todella tuottaa*. Miten tämä tuotto lasketaan, on oma erityinen ongelmansa. Palaan tähän myöhemmin kun tarkastelen suhteutettuihin mittareihin (tilastollisiin indikaattoreihin) liittyviä ongelmia.

EU:n kulttuuritilastohankkeen julkisen rahoituksen ja menojen työryhmää on kritisoitu siitä, että se esittää julkisen rahoituksen omien menotilastojen lisäksi laitostasoisista tulojen ja menojen tilastointia. Kriitikot väittävät, ettei laitostasoisia tilastoja kannata kerätä tai kyetä keräämään. Lisäksi väitetään, että laitostasoiset vertailut ovat laitosjärjestelmien erilaisuudesta johtuen vaikeita tai peräti mahdottomia.

Olen jo edellä osoittanut, että laitostason tilastointi kannattaa kerätä. Voimme näet varmistaa kansallisten julkisten menotilastojen mielekkyyden,

luotettavuuden ja kansainvälisen vertailtavuuden vain siten, että vertaamme laitosten – tai yleisemmin loppukäyttäjien – saamaa julkista rahoitusta rahoitajatahojen allokoimiin määriin. Samalla saamme tilastolliset lähtökohdat, joista käsin voimme selvittää julkisen tuen merkitystä taiteen ja kulttuurin tuotantotoiminnan – ja erityisesti sen henkisen ja yhteiskunnallisen elinvoiman – kannalta.

Tietojen laitostasoisien hankittavuuden suhteen Suomi on etulyöntiasemassa useimpiin muihin maihin verrattuna. Tämä ei kuitenkaan johdu virallisten tilastojen erinomaisuudesta. Suomessa taiteiden ja kulttuurin järjestösektori on luonut suhteellisen hyvät laitostilastot – kirjastotilastot, teatteritilastot, orkesteritilastot ja museotilastot – joiden tietoja tarkentamalla ja yhdistelemällä voidaan selvittää, miten ja mihin julkisen rahoituksen eri rahoituserät ovat kohdentuneet ja mikä niiden merkitys on laitosten (eri laitosryhmien) toiminnalle. Niiden avulla voidaan myös tarkistaa julkisten rahoitustilastojen luotettavuutta ja oikeellisuutta sekä tulkita niiden yhteiskunnallista merkitystä.

Hyvä tilanne koskee lähinnä vain laitossektoria. Muiden loppukäyttäjien – taiteilijoiden, järjestöjen ja yritysten – kohdalla loppukäyttäjätasoinen tilastointi on Suomessakin huomattavasti vaikeampaa. Näillä sektoreilla loppukäyttäjätietoa löytyy vain satunnaisista ja usein jo vuosien takaisista poikkileikkaustutkimuksista. Tarkastelen lyhyesti näiden antaman tiedon luonnetta ja tilastoinnin kehittämisen tarvetta tilasto-osan loppujaksoissa.

Rahoitustilastoinnin teknisten ongelmien paikantamista ja ratkomista loppukäyttäjänäkökuilmasta

Loppukäyttäjänäkökuilman omaksuminen ei kuitenkaan tähtää vain tilastojen parantamiseen tiedon määrän, ymmärrettävyyden ja sovellettavuuden kannalta. Se on tärkeä myös tilastointiteknisesti. Se auttaa meitä 1) *sovittamaan kulttuuritilastoja yhteen muiden tilastojen kanssa*, 2) *johtaa tilastoyksiköiden nykyistä yksiselitteisempään määrittämiseen ja 3) auttaa tilastoinnin perustiedoissa tapahtuvien muutosten, esim. kirjanpitojärjestelmien muutosten, paikantamisessa ja ymmärtämisessä.*

Tarkastelen seuraavassa näitä kolmea teknistä tilastoinnin ongelma-aluetta kahdesta syystä: 1) *löytääkseni laajemman näkökulman, josta julkisten kulttuurimenojen ja kulttuurin rahoituksen tilastointia voitaisiin tulevaisuudessa kehittää ja 2) perustellakseni tämän julkaisun tilasto-osassa tehtyjä ratkaisuja.* Tuon laajemman näkökulman etsiminen johtaa meidät myös ns. arvovalintojen pariin, pohtimaan tapaa, jolla taiteiden ja kulttuurin tuotanto – ja erityisesti sen julkinen tuki ja rahoitus – voidaan järjestää. Joudumme myös – ainakin epäsuorasti – pohtimaan luovan työn ja kulttuurituotteiden eritysluonnetta. Pyrin kuitenkin pitämään nämä pohdiskelut teknisenä, toisin sanoen sellaisina, että ne koskevat lähinnä vain tilastojen kehittämisen vaihtoehtoja.

Kulttuuritilastojen ja muiden tilastojen yhteensovittamisesta

Kulttuuritilastojen kehittämisen ja päivittämisen helppous tai vaikeus riippuu paljolti siitä, missä määrin tässä työssä voidaan hyödyntää muita yleisempiä tilastointijärjestelmiä. Jos näiden järjestelmien – kuten kansantalouden tilinpidon, väestölaskennan, yritys-, työvoima- teollisuus- ja julkisten menojen tilastojen - luokittelut nostetaan riittävälle tarkkuustasolle, kulttuuritilastojen laatimisesta voisi tulla pelkkää kokoamistyötä.

”Tarkkuustaso” tarkoittaa tällöin lähinnä kahta seikkaa: ensiksi käytettyjen tilastoluokitusten tarkennusta siten että taiteiden ja kulttuurin toiminnot eriytyvät riittävästi muista toiminnoista ja toiseksi tietoja kerätään riittävän suurilla otoksilla, jotta tarkennetun luokituksen kaikkiin luokkiin tulee riittävästi tapauksia. Teknisesti tämä tarkoittaa kyseessä olevan tilastointijärjestelmän (esimerkiksi yritystilastojen) luokittelun ja tietojen keräämisen siirtämistä tilastoluokituksia kuvaavan numeroinnin (digit) numeerisesti suuremmalle ja entistä tarkemmalle tasolle.

EU:n kulttuuritilastojen kehittämishankkeessa asia nostettiin esiin vertailemalla oman kehitteillä olleen tilastollisen yleiskehikon sisällöllisten ja toiminnallisten osa-alueiden luokituksia EU:n käyttämään toimialaluokitukseen. Tavoitteena oli, että mikäli riittävä vastaavuus saavutettaisiin, tiedot kulttuuritilastoihin voitaisiin saada toimialaluokitusta soveltavista yleistilastoista, siis väestölaskenta-, työvoima- yritys- jne. tilastoista. Yleisten yhteisten luokitusten käyttäminen takaisi lisäksi kulttuuritilastojen kansainvälisen vertailtavuuden.

Konkreettisemmin kysymys nousi esiin kulttuurisen työvoiman työryhmässä (Task Force #2), jossa pohdittiin kulttuurialojen työvoimatietojen hankkimista väestölaskennan ja työvoimatiedustelujen kautta tarkentamalla EU:ssa käytössä olevaa *toimialaluokitusta* (NACE Rev.1, Suomessa TOL95), ja *ammattiluokitusta* (ISCO88, Suomessa Ammattiluokitus 1997). Työryhmä suosittelikin, että sekä kansallisessa ja EU:n suorittamissa tilastoaineistojen hankinnoissa ja käsittelyssä tulisi noudattaa käyviä NACE- ja ISCO-luokituksia ja pyrkiä aineistojen luokituksessa ja hankinnassa ainakin neljän luokittelevan numeron tarkkuuteen.

EU:n tilastohankkeen yleiskehikon osa-alueluokituksia¹⁵ – ja vastaavaa riittävästi täsmennettyä toimiala/NACE-luokitusta (julkisyhteisöjen tehtäväluokituksella täydennettynä)¹⁶ – voidaan epäilemättä käyttää hyväksi julkisten kulttuurimenojen ja rahoituksen tilastoinnissa erityisesti *rahoitettujen toimintojen luokituksessa* (kulttuuriperinnön säilyttäminen, esittävät taiteet, kuvataiteet, jne.). Toisaalta toimintojen luokitukseen perustuvat, esimerkiksi yritystilastoista tai väestölaskennasta saatavat tiedot, eivät paljoakaan auta kulttuuritilastojen kehittämisessä, *jos niiden perustana olevien tilastoyksiköiden luonnetta ei riittävästi täsmennetä*. Julkisten menojen ja rahoituksen tilastoissa tilastoyksiköitä ovat rahoittajina ja rahoituksen loppukäyttäjinä toimivat *institutionaaliset yksiköt*, joiden lainsäädännöllinen asema ja luonne

¹⁵ Siis luokitusta sisällöllisiin ja toiminnallisiin osa-alueisiin, vrt. Asetelma 1 edellä; luokitusten käyttökelpoisuutta arvioin myöhemmin.

¹⁶ United Nations, *Classification of the Functions of Government (COFOG)*, New York, 1980

vaihtelee suuresti. Jos tätä vaihtelua ei saada kontrolloitua ja yhtenäistettyä saman luokituksen piiriin, muiden luokitusten kuten toimiala- ja ammattiluokitusten harmonisointi ja tarkentaminen eivät riitä yhtenäisten ja kansainvälisesti vertailukelpoisten tilastojen kehittämiseen.

EU:n kulttuuritilastojen kehittämishankkeessa ei pohdittu järjestelmällisesti tilastoyksiköiden, erityisesti juuri institutionaalisten yksiköiden luokituksia. Tämä olisi kuitenkin ollut välttämätöntä, koska ilman yhtenäistä laitos- (tai laajemmin, loppukäyttäjä-) luokitusta on, kuten jo edellä totesin, mahdotonta kehittää luotettavia ja kansainvälisesti vertailukelpoisia tilastoja. Järjestelmällisin ja kansainvälisesti hyväksytyin institutionaalisten yksiköiden luokittelu (ISL, institutionaalinen sektoriluokitus) sisältyy kansainvälisiin kansantalouden tilinpitoa koskeviin suosituksiin, joista viimeisin on SNA93.¹⁷ Euroopan unionissa on hyväksytty käytettäväksi tätä lähes täysin vastaava kansantalouden tilinpitojärjestelmä ESA95 (European System of Accounts, suomeksi EKT95, Euroopan kansantalouden tilinpitojärjestelmä), johon Suomen nykyinen SKT95 perustuu.

EU:n kulttuuritilastojen kehittämishankkeen luomassa kokonaiskehikossa esitetään vain käytännössä syntyneitä yleisiä määritelmiä taide- ja kulttuurilaitoksista (museot, taidegalleriat, teatterit, jne.) ja luokituksissa turvaudutaan lähinnä ns. terveeseen järkeen.¹⁸ Laitokset esitetään luokiteltaviksi toisaalta omistuksen mukaan (julkisiin ja yksityisiin), toisaalta hallinnon tason mukaan kansallisiin, alueellisiin ja paikallisiin. Kuitenkaan mitään tarkkoja kriteereitä ei anneta siitä, millaisia yksiköiden, esim. museoiden tai taidegallerioiden, tulisi olla, jotta niitä voitaisiin pitää tilastoitavina yksikköinä, miten yksiköt sijoitetaan eri laitostyyppihin ja miten tilastot on organisoitava, jotta ne ilmentäisivät selvästi kansallista *laitosrakennetta*, erityisesti laitosten tehtävää sekä suhdetta toisiinsa ja toimintojen rahoittajiin.

Laitosten luokittelun tärkeyttä voidaan havainnollistaa yksinkertaisella esimerkillä. Otaksukaamme, että meillä on kaksi kansallista tilastollista aikasarjaa, jotka osoittavat teattereiden julkisen rahoituksen vähentyneen ja kävijämäärien lisääntyneen. Meillä on kolmas aikasarja, joka kertoo musikaalien ja komedioiden lisääntymisestä teattereiden ohjelmistoissa. Epäilemättä nämä kolme aikasarjaa yhdessä kertovat jotakin teatterielämän kehityksestä: ne voidaan tulkita vaikkapa niin, että kun julkinen rahoitus väistyy, niin kaupallisuus valtaa alaa. Jotta ne kertoisivat jotakin yksityiskohtaisempaa ja kulttuuripoliittisesti relevantimpaa, tarvitaan rahoittajatahojen, rahoituksen muotojen ja teattereiden järkevää luokitusta. Mitkä teatterit reagoivat kaupallisella strategialla julkisen rahoituksen supistumiseen, mitä ne esittävät ja millä menestyvät? Rahoituksen luokituksen – esimerkiksi omistuksen, oikeudellisen aseman, koon, sijainnin ja julkisen tuen luonteen ja määrän suhteen – on oltava sellaisen, että luokitukseen perustuvien tietojen avulla voidaan mielekkäästi vertailla rahoitusta, menoja ja tuotosta eri laitostyyppien kesken ja kunkin laitostyyppin sisällä. Tyypiluokituksen tulisi todella

¹⁷ ISL (institutionaalinen sektoriluokitus) määritellään luokitteluoppaissa nasevasti: ”Taloudellisia päätöksiä tekevien yksiköiden luokittelu laajempiin kokonaisuuksiin toiminnan, rahoitustavan, omistajatyypin tai oikeudellisen muodon perusteella”.

¹⁸ Institutionaalisten yksiköiden luokittelu nousee raportissa esiin vain sisällöllisten ja toiminnallisten osa-alueiden toimintoja koskevia indikaattoreita määritettäessä: millaiset yksiköt suorittavat toimintoja ja kuinka monta niitä on. Vrt. LEG, Cultural Statistics in the EU, *Final Report*, 1999, *mt.*, s.26, 32-33.

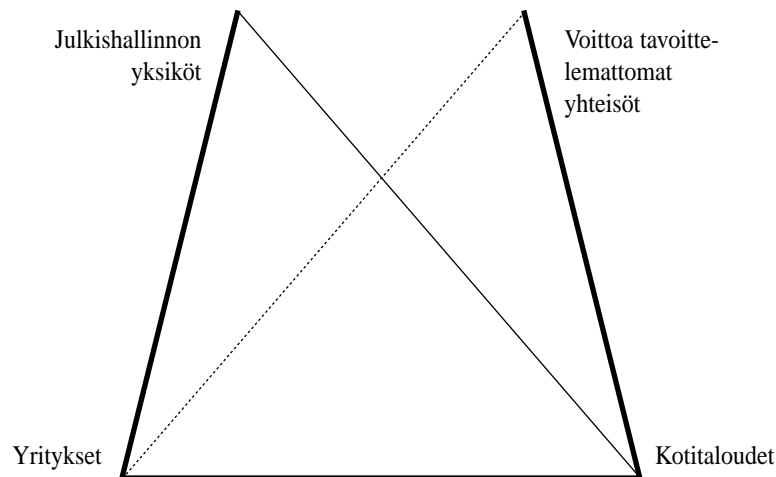
heijastaa laitosten erilaisia taloudellisia ja hallinnollisia toimintatilanteita sekä niiden omaksumia ja/tai rahoittajatahojen niille määrittämiä toimintaperiaatteita. Kuten seuraava jakso osoittaa, tällaisten luokitusten laatiminen ja niitä koskevien kansainvälisten tilastointisopimusten aikaansaaminen ei ole helppoa.

Institutionaalisten yksiköiden määrittämisestä

Jos siis haluamme kehittää kansainvälisesti vertailukelpoisia ja luotettavia kulttuurin julkisen rahoituksen ja menojen tilastoja, jotka nivELYVÄT saumoitta yhteen muiden laajempien tilastojärjestelmien kanssa, joudumme pohtimaan erityisesti kysymystä, *mitkä ovat rahoituksen lähteenä ja kohteena olevat institutionaaliset yksiköt ja miten niitä tulisi luokitella*. Kuten edellä totesin, tämä luokittelu tehdään kaikkein selvimmin kansantalouden tilinpidon (SNA93/ESA95/EKT95) järjestelmässä.¹⁹

Kansantalouden tilinpidossa (EKT95, kappaleet 2.12-2.16) *institutionaalista yksiköltä edellytetään omaa itsenäistä taloudellista päätöksentekokykyä,*

Kuvio 1. Institutionaalisen luokittelun neljä poolia²⁰



¹⁹ ”Yleiskansainvälinen” SNA on suositusluonteinen, sen EU/EC-versiot (nyt ESA95/EKT95) ovat säädösperusteisia ja sitovat jäsenmaita, vrt. *Council Regulation (EC) No 2223/96, of 25 June 1996 on the European system of national and regional accounts (ESA) in the Community*. Samoin EU/EC säätelee tilastollisten yksiköiden määrittämisä ja luokitusten käyttöä - kuitenkin tavalla joka on sopusoinnussa tilastojen kansainvälisen kehittämistyön ja kehityksen kanssa, vrt. esim. *Council Regulation (EEC) No 696/93 of 15 March 1993 on the statistical units for the observation and analysis of the production system in the Community* ja *Council Regulation (EEC) No 3037/90 of 9 October 1990 on the statistical classification of economic activities in the European Community*. Samoin yhteisö on velvoittanut jäsenmaitaan yhtenäistämään yhteisörekistereitään, vrt. *Council Regulation (EC), No 2186/93 of 22 July 1993 on Community co-ordination in drawing up business registers for statistical purposes*.

²⁰ Kuviota ja tarkastelua on yksinkertaistettu kohdentamalla se tuotantotoimintaan ja jättämällä pois rahoituslaitosten (financial corporations) tarkastelu. Ongelmakentän laajempi kartta löytyy Liitteestä 1, jossa huomioon otetaan myös ”ulkomaat”, eli kansallisten rajojen ulkopuolisten yksiköiden toiminta.

jonka avulla se voi ohjata, vakauttaa omia keskeisiä taloudellisia toimintojaan. Itsenäisyys ilmenee laillisena *oikeutena oman omaisuuden ja omien hyödykkeiden käyttöön, kykynä sitoumuksiin* sekä edelleen *taloudellisena ja oikeudellisena vastuuna näistä toiminnoista ja sitoumuksista*. Käytännössä tätä kaikkea ilmentää *yksikön oma kirjanpito- ja tilinpäätösjärjestelmä* – tai ainakin mahdollisuus pitää käytännössä yllä tällaista järjestelmää.

Kansantalouden tilinpitojärjestelmien mukaan institutionaalisten yksiköiden kirjo voidaan järjestää Kuvion 1 osoittamalla tavalla kahdeksi osin yhteneväiseksi kolmioksi, joiden yhteisenä kantana on yrityksistä ja rahoituslaitoksista kotitalouksiin ulottuva jana ja kahtena kärkenä julkishallinnon yksiköt ja voittoa tavoittelemattomat yhteisöt.

Kuvio havainnollistaa sitä seikkaa, että rajat eri yksikkötyyppien välillä ovat horjuvia. Julkishallinnon yksiköt ja voittoa tavoittelemattomat yhteisöt voivat harjoittaa yritystoimintaa, samoin kotitaloudet; voittoa tavoittelemattomat yhteisöt voivat sulautua osaksi julkishallintoa, jne. Tilastointia varten on rajoja kuitenkin vedettävä. Tämän raportin myöhempien tilastointisuositusten ja tilasto-osan tulkintojen kannalta on hyödyllistä tarkastella paria rajanvetoa.

Kansantalouden tilinpidon määrittämisestä on syytä ensiksi huomata, että ne kohdistuvat nimenomaan tuotantoon osallistuvien yksiköiden *synnyttämään rahassa mitattavaan arvoon (arvonlisäys)*. Mikäli tuotettu tuote tai palvelu ei ilmene palkkoina tai tuotteista ja palveluista maksettuna hintoina, itse toiminta ei kirjaudu kansantalouden tilinpitoon eivätkä sitä suorittavat yksiköt tilinpidon perustana oleviin yhteisörekistereihin.

Kulttuuritilastojen kannalta jako *julkisen ja yksityisen voittoa tavoittelemattoman toiminnan välillä* on tämän selvityksen kannalta tärkein. On kuitenkin syytä todeta ensiksi, *ettei jako yritystoiminnan ja kotitalouksien välilläkään ole ongelmaton* (Kuvion 1 kanta).

Yritystoiminnan kriteereinä pidetään tavallisesti taloudelliseen kannattavuuteen pyrkimistä, tilinpitovelvollisuutta ja toiminnan taloudellista merkittävyyttä. Näillä kriteereillä yritystoiminnan puolelle eriytyvät ensiksi ne luonnolliset henkilöt (ammatin- ja liikkeenharjoittajat), jotka toimivat omalla nimellä tai rekisteröidyllä toiminimellä, toiseksi ns. oikeushenkilöt (osakeyhtiöt, osuuskunnat, avoimet yhtiöt jne.) ja kolmanneksi valtion liikelaitokset. Suomessa yritystilastoihin otetaan ”taloudellisen merkittävyyden” perusteella ne yksiköt, joiden työpanos vastaa puolen henkilön työpanosta tai joiden liikevaihto ylittää 50 000 markkaa. Oikeushenkilöiden kohdalla tämä merkitsee käytännössä rekisteröitymistä työnantajaksi ja arvonlisäveron maksajaksi. Kulttuurin julkisen rahoituksen kannalta luonnollisen henkilön yritystoiminnan ja yksityisen ansiotulon välinen suhde ei kuitenkaan ole ongelmaton. Esimerkiksi julkinen suora taiteilijatuiki kohdennetaan taiteilijalle yksilönä, jotta hän ”vapautuisi” omaan luovaan toimintaansa. Mikäli taiteilija saa tulonsa pääasiallisesti tästä luovasta toiminnasta, tämä tuki tulisi kansantalouden tilinpidossa periaatteessa ottaa arvonlisäystä laskettaessa huomioon samalla tavalla kuin varsinainen yritystuiki. Näin ei käsittäkseni tehdä.

Toinen Kuvion 1 kantaan ja sen oikealle sivulle sijoittuva ongelma on vapaaehtoistyö, jota taiteiden ja kulttuurin alueella tehdään runsaasti. ESA95 suositusten mukaan (vrt. EKT95, kappale 3.08e) maksuttoman vapaaehtoistyön tuottamia palveluja ei oteta mukaan kansantalouden tilinpitoon, ei silloinkaan kun niiden tuottamista on tuettu erilaisilla maksuttomilla tukitoimilla (tilat, erilaiset luontaisedut). Täten ne joutuvat periaatteessa kokonaan

ulos Kuvioista 1 tai niitä pidetään kotitalouksien ”ei-kirjanpidollisena” taloudellisena toimintana.

Tilanne muuttuu, kun toiminta järjestäytyy yhdistystoiminnaksi (Kuvion 1 oikealla sivulla), jolloin se, riittävät kriteerit täyttäessään, muuttuu voittoa tavoittelemattomaksi toiminnaksi. Suomen tilastointikäytännössä voittoa tavoittelemattomat yhteisöt rekisteröidään samoin kriteerein kuin yrityksetkin (puolen henkilön työpanos, yli 50 000 markan liikevaihto). Ne kuuluvat osana laajempaa joukkoa ”yrittäjäyppisiä yksiköitä” (quasi corporations), joihin luetaan yhdistysten lisäksi esimerkiksi uskonnolliset yhteisöt, säätiöt ja asunto-osakeyhtiöt. Nämä täyttävät edellä mainitut institutionaaliselle yksikölle asetetun autonomiakriteerin (EKT95, kappaleiden 2.12-2.16 mukaan) ja niistä kerätään periaatteessa samat tiedot kuin yrityksistäkin.

Näistä perusratkaisuista voimmekin siirtyä kulttuuritilastojen kannalta vielä tärkeämpään institutionaalisten yksiköiden luokittelun ongelmaan, rajanvetoon toisaalta yritysten ja voittoa tavoittelemattomien yksiköiden välillä (Kuvio 1, diagonaali alhaalta vasemmalta ylös oikealle) toisaalta julkisyhteisöjen ja voittoa tavoittelemattomien (tai tarkemmin, ”kotitalouksia palvelevien voittoa tavoittelemattomien”) yhteisöjen välillä (Kuvio 1, kärkien välinen ”jännite”).

Määrittämissä raja vedetään aluksi *markkinatuotannon ja markkinattoman tuotannon* välille. Jälkimmäisen piiriin luetaan tavallisesti julkinen ja voittoa tavoittelematon tuotantotoiminta. SNA93:n (kappale 6.45) mukaan markkinatuotannon piiriin kuuluvat yksiköt, jotka myyvät tuotteita tai palveluja ”taloudellisesti merkittävään hintaan”, eli hintaan, joka vaikuttaa ”määrään, joka halutaan tuottaa” ja ”määrään, joka halutaan ostaa”. Käytössä – ja erityisesti yksityisten institutionaalisten yksiköiden tapauksessa – rajanveto on kuitenkin vaikeaa. ESA95/EKT95 on pyrkinyt ratkomaan ongelman määrittämällä ns. 50 prosentin rajan: hinta on merkittävä, jos myyntitulot kattavat ainakin puolet yksikön tuotantokustannuksista. Tätä rajavetoa on kritisoitu siitä, että siinä ei oteta kantaa julkisen vallan kysyntään, joka ilmenee sen kontraktoimana tuotantona, monissa maissa esimerkiksi koulujen tai terveyskeskusten tekemänä sopimuksina tuottaa palveluja tiettyyn hintaan. Kulttuurin alueella tämä johtaa kysymykseen, *missä määrin voimakkaasti tuettujen taide- ja kulttuurilaitosten tuotantotoimintaa pitäisi pitää ”julkisen kysynnän” ilmentymänä*. Palaan tähän kysymykseen myöhemmin.

Seuraava kysymys koskeekin sitä, milloin markkinattoman tuotannon yksiköt on katsottava julkisiksi, milloin taas todellisiksi (kotitalouksia palveleviksi) voittoa tavoittelemattomiksi yksiköiksi. Kuvaan tulee tällöin kaksi kriteeriä: rahoituskriteeri ja ns. ”kontrollikriteeri”: SNA93:n mukaan voittoa tavoittelemattomat yksiköt pitäisi sisällyttää julkisyhteisöjen joukkoon, siis osaksi julkista sektoria, jos julkinen valta (government) pääasiallisesti rahoittaa ja myös kontrolloi niitä.

ESA 95:ssä rahoituskriteeriä on tarkennettu säännöllä, jonka mukaan *voittoa tavoittelemattomat yksiköt, joiden toimintaa rahoitetaan voittopuolisesti julkisella mihinkään selvään tuotantotoimintaan kohdistumattomalla rahoitustuella tulisi laskea julkisyhteisöjen piiriin – edellyttäen että kontrollikriteerikin tulee täytettyä*.²¹

²¹ Vrt, Rafaele Malizia, ”Problems of classification of institutional units: Some case studies”, Agenda item s. 4, *Joint OECD/ESCAP Meeting on National Accounts, Bangkok, 4-8 May, 1998*.

Kontrolli taas tarkoittaa sitä, että "...julkisella vallalla on mahdollisuus määrätä voittoa tavoittelemattoman yksikön toimintapolitiikkaa tai ohjelmia, koska sillä on oikeus nimittää yksiköiden toiminnasta vastuussa oleva johto (managing officers)" (SNA93, kappale 4.62).

Molemmat kriteerit jäävät yleisiksi ja vaikeasti sovellettaviksi. Kontrollikriteerin kohdalla ne ovat tätä erityisesti silloin, kun yksiköillä on kompleksinen omistussuhde (yksikkö on esimerkiksi yritys, jonka säätiö omistaa) tai useampiportainen hallinto, esimerkiksi hallintoneuvosto ja hallitus, jolloin korkeimman johdon voi nimittää edellinen elin, muun johdon taas jälkimmäinen. Tällöin tarjoutuu erilaisia mahdollisuuksia kohdentaa julkinen kontrolli esimerkiksi rahoittajien edustajien kautta yksiköiden muodostaman järjestelmän eri tasoille, jolloin saattaa olla vaikeaa ratkaista, kuka viime kädessä nimittää toiminnasta vastuussa olevan johdon. Erityisen ongelmallisia ovat tapaukset, joissa voittopuolisesti julkisen rahoituksen turvin toimiville yksiköille taataan itsehallinto, jonka puitteissa ne voivat valita oman johtonsa. Rahoitus kuitenkin jätetään "auki", esimerkiksi rahoittajatahon vuosittaisista budjettiprosesseista riippuvaksi. Tällöin julkinen valta tavallaan tietoisesti saattaa rahoituskriteerin ja kontrollikriteerin ristiriitaan keskenään: se delegoi vastuun, mutta hallitsee itse rahoitusta.

SNA93:n rahoitus ja kontrollikriteereistä onkin todettu, että ne edellyttävät niitä soveltavien maiden "... käyttävän itse omaa harkintaansa luokitellessaan yksiköitä toisaalta julkisyhteisöiksi, toisaalta kotitalouksia palveleviksi voittoa tavoittelemattomiksi yksiköiksi, erityisesti silloin kun rahoitus- ja valvontakriteerit eivät tule samanaikaisesti täytettyä. Harkintaa soveltajat joutuvat käyttämään myös silloin, kun kontrolli rajoittuu vain toimintojen tietyille alueille tai kun julkisella vallalla ei ole oikeutta – tai se ei käytä oikeuttaan – nimittää toimivaa johtoa".²²

Totesin aikaisemmin, että yleisten tilastojärjestelmien (yritystilastot, väestönlaskenta jne.) käyttökelpoisuus kulttuuritilastollisen tiedon lähteinä ei riipu niinkään paljon erilaisten sektoriluokitusten (toimialaluokitus TOL/NACE, ammattiluokitus 1997/ISCO88.COM) tarkkuudesta vaan siitä, *millä tavoin ja kuinka tarkasti eri institutionaalisten yksiköiden väliset rajanvedot nyt tehdään kansantalouden tilinpidossa ja missä määrin näitä rajanvetoja sitten seurataan muiden tilastojärjestelmien sovellutuksissa. Kulttuurin alalla nykyiset rajanvedot jäävät ilmeisestikin niin harkinnanvaraisiksi, etteivät edellä mainittujen toimiala- ja ammattiluokitusten täsmentämisetkään riitä takamaan kulttuuritilastoaineistojen saantia yleisistä tilastojärjestelmistä – saati sitten näiden aineistojen kansainvälistä vertailtavuutta.*

Miten SNA93/EKT95 luokittelukriteereitä sitten sovelletaan/tulisi soveltaa maamme taide- ja kulttuurisektorilla? Voimme ensiksi kysyä, kuuluvatko maamme taide- ja kulttuurilaitokset markkinatuotannon vaiko markkinattoman tuotannon piiriin. Jos sovellamme *50 prosentin sääntöä*, vastaus on yksiselitteinen. Tämän säännön mukaan lähes kaikki Suomen ammattimaisesti toimivat julkisesti tuetut taide- ja kulttuurilaitokset kuuluisivat markkinattoman tuotannon piiriin. Jos sovellamme sitten *rahoitussääntöä*, lähes kaikki laitokset joutuisivat myös julkisyhteisöjen sektorille. Tästä huolimatta maamme tilastointikäytännöissä taide- ja kulttuurilaitoksista vain ne yksiköt, jotka

²² OECD, "Institutional Sectoring", Agenda item 5, s. 4, *Joint OECD/ESCAP Meeting on National Accounts, Bangkok, 4-8 May, 1998.*

ovat selvästi valtion tai kuntien budjettitalouden piirissä, sijoittuvat julkiselle sektorille. Loput luokitellaan joko liikeyrityksiksi tai voittoa tavoittelemattomiksi yhteisöiksi. Liikeyrityksiksi ne luokituvat oikeudellisen aseman (liikeyritysmuoto) ja edellä mainittujen ”taloudellisen merkityksen” kriteereiden sekä – käytännössä – liikeyritystoiminnan harjoittajaksi rekisteröitymisen kautta. Raja julkisten yhteisöjen ja voittoa tavoittelemattomien yksiköiden välille vedetään *oikeudellisen muodon ja kontrollikriteerin perusteella*, jolloin ”...useat julkisesti rahoitetut yksiköt eivät täytä kontrollikriteeriä ja luokitellaan sen vuoksi kotitalouksia palveleviksi voittoa tavoittelemattomiksi yksiköiksi”.²³ Niinpä meillä esimerkiksi Kansallisooppera joutuu säätiöperusteisena voittoa tavoittelemattomien yksiköiden joukkoon, Kansallisteatteri ”kotimaiseksi yritykseksi”, vaikka julkinen valta rahoittaa niitä molempia ”voittopuolisesti”.²⁴

Kuvio 1:n *ongelmallisin jakolinja* onkin vasemman alakulman ja oikean huipun välillä (pisteviivoitus). Ongelmana on, että kansantalouden tilinpidon luokittelukriteerit eivät anna yksiselitteistä vastausta siihen, mihin tulisi luokitella massiivista julkista tukea nauttivat ”liikevaihdottomat yritykset”, ts. yritysmuodon omaavat yksiköt, joiden liikevaihdon osuus kustannuksista jää alle viidenkymmenen prosentin. Totesimme jo, että Kansallisteatteri kirjautuu Tilastokeskuksen rekisteriseurannassa yritykseksi, samoin käy ilmeisesti monelle muullekin näennäisesti yritysperusteiselle markkinattomalle taide- ja kulttuuritoiminnalle. Niinpä yritys- ja toimipaikkarekisteristä löytyy esimerkiksi 34 museota ja muuta perinnealan yksikköä, jotka ovat kirjautuneet sinne yrityksinä. Ilmeisestikin nämä – tai ainakin monet niistä – ovat valtionosuusjärjestelmän piirissä ja kuuluvat käytännössä markkinattomalle sektorille, mutta kulttuuritilastoissa luokituvat ”oikeiksi” yrityksiksi.²⁵

Epäilemättä yritysperusteiset markkinattomat yksiköt eivät ole missään merkityksessä todellisia yrityksiä. Ne voidaan kirjata ”voittoa tavoittelemattomiksi”, mutta yhtä hyvin – jos ne täyttävät kontrollikriteerin – myös julkiseksi yhteisöksi. Tästä ratkaisusta löytyy esimerkki Englannista, jossa Royal National Theatre siirrettiin vastikään kansantalouden tilinpidossa voittoa tavoittelemattomista yhteisöistä julkisyhteisöjen puolelle: laitoksen tunnustetaan olevan voittopuolisesti julkisesta rahoituksesta riippuvainen ja myös julkisen ohjauksen alainen.²⁶

Yhtä ongelmallista kulttuurisektorin yritysten ja yhteisöjen rekisteröinnin kannalta on, että osa taide- ja kulttuuritoimintaa ylläpitävistä yhteisöistä (yhdistyksistä ja säätiöistä) ei joko rekisteröidy – edellä mainittujen kriteereiden mukaan – lainkaan yritystoiminnan harjoittajaksi tai tulee luokiteltua yritystoiminnan tai voittoa tavoittelemattoman toiminnan harjoittajaksi jollakin muulla kuin taiteiden ja kulttuurin alueella. Ilmeisestikin osa taide- tai kulttuuritoimintaa jää – ainakin taide- ja kulttuuritoimintana – rekisterijärjestelmien ja niihin perustuvien kulttuuritilastojen ulkopuolelle, vaikka se

²³ Eva Hamunen (Tilastokeskus), viesti sähköpostikeskustelussa, 31.3.2000.

²⁴ Tilastokeskuksessa on varsinaisesti vain kaksi yhteisörekisteriä, yritys- ja toimipaikkarekisteri ja julkisyhteisöjen rekisteri. Voittoa tavoittelemattomilla yhteisöillä on oma erillinen järjestelmänsä niiden arvonnäköprosessien laskentaa ja työllisyysvaikutusten seurantaan varten, ks. esim. Ilja Kavonius, ”Kolmas sektori ja työllisyys kansantalouden näkökulmasta”, Hyvinvointikatsaus 1, 2000, 8-16.

²⁵ Vrt. Tilastokeskus, *Kulttuuritilastot/Cultural Statistics* 1999, mt. s. 83.

²⁶ Periaatteessa siirto kasvattaa kulttuurin bruttokansantuotteen loppusummaa, mutta vaikutukset ovat siksi olemattomia, etteivät ne varmasti näy kansantalouden tilinpidon tilastoissa.

kirjautuisikin verotustietojen pohjalta kansantalouden tilinpitoon.

Tiivistäen: edellä mainitut esimerkit osoittavat, että jos usein sangen harkinnanvaraisia institutionaalisten yksiköiden luokittelu- ja rekisteröintiratkaisuja ei oteta huomioon, vaan kulttuuritilastoja laadittaessa hyödynnetään mekaanisesti yritysrekisteriä tai julkisten yhteisöjen rekistereitä, syntyneet tilastot eivät oikeastaan kerro mitään markkinaperusteisten toimintojen laajuudesta tai sen todellisesta toimiala- ja ammattikohtaisesta jakautumasta.²⁷ Koska luokitus- ja rekisteröintiratkaisut SNA-suosituksista huolimatta vaihtelevat maakohtaisesti, kansainvälisesti vertailukelpoisten yhteisörekistereihin ja yleisiin julkisiin tilastojärjestelmiin perustuvien kulttuuritilastojen kehittäminen tuntuu toistaiseksi täysin utooppiselta ajatukselta.

Totesin jo aikaisemmin, että Suomen tapauksessa järjestöjen keräämät tilastolliset perustiedot (kirjasto-, teatteri-, orkesteri- ja museotilastot) tarjoavat ainakin toistaiseksi parhaan perustan myös kulttuurin julkisten menojen ja rahoituksen tilastolliselle seurannalle. Meillä – ja ilmeisesti monissa muissakin maissa – on kuitenkin suuri aukko laitostasolta kerättyjen tietojen ja kansallisista yhteisörekistereistä saatavien tietojen välillä. Laitostasolla tapahtuvassa tilastojen keruussa käytetään perinteisiä oikeudelliseen muotoon, omistukseen ja alueelliseen sijaintiin perustuvia yksikköluokituksia, kansallisissa rekisterissä taas luokittelut – erityisesti yritystoimintaa ja voittoa tavoittelematonta toimintaa koskevat erittelyt – ovat enemmän vai vähemmän sattumanvaraisia. Tässä suhteessa tarvittaisiin kansallista synkronisointia – ja myös kansainvälistä synkronisointia, mikäli tavoitteena on kansainvälinen vertailtavuus.

Jos mielekästä yhteistä laitosluokitusta halutaan lähteä kehittämään, lähtökohtana on kuitenkin syytä pitää niitä ESA95/EKT95:n suosittamia kansantalouden tilinpidon institutionaalisten yksiköiden määrittämiä, joita edellä tarkasteltiin. Luokituksen kriteerit tarvitsevat kuitenkin täsmennystä ja ylikansallista standardisointia. Yleisemminkin *kysymys toimintojen, markkinaperusteisuudesta, voittoa tavoittelemattomuudesta ja/tai julkisuudesta ovat tärkeitä, sillä niitä koskevat mielekkäät luokitukset auttavat meitä näkemään kulttuuritoiminnat laajemmissa taloudellisissa ja yhteiskunnallisissa yhteyksissään.*

Tarkennetut kansantalouden tilinpidon luokituksetkaan eivät vielä riitä kulttuuritilastojen perustaksi: tarvitaan tarkempia luokituksia, joiden perustana ovat kysymykset siitä, *ketkä rahoittavat kulttuuria, mitä kulttuuria, mistä syistä, millä tavoin ja millä seurauksilla.* Kysymys ”millä seurauksilla” taas johtaa rahoitusta vastaanottavien tahojen luokitteluun niiden rahoitusrakenteiden mukaan: *mistä raha tulee, miten eri tahoilta tuleva rahoitus yhdistyy/yhdistetään, mihin sitä tarvitaan, ja miten sitä saadaan käyttää/käytetään.* Tilastojen ei tietysti tarvitse suoraan vastata näihin kysymyksiin, mutta jos luokitukset eivät ole tältä kannalta mielekkäitä, paraskaan tutkija ei saa niistä ulos vastauksia näihin kulttuuripoliittisesti tärkeisiin kysymyksiin.

Jotta mitään väärinkäsityksiä ei syntyisi, on syytä korostaa, että laitosten – tai yleisemmin institutionaalisten yksiköiden – sijoittaminen tilastoinnissa johonkin kansantalouden tilinpidon määrittämään luokkaan ei välttämättä merkitse mitään sen oikeudellisen aseman ja käytännön hallinnon kannalta.

²⁷ Vrt. Tilastokeskus/Statistics Finland, Kulttuuritilastot/Cultural Statistics 1999, mt. Helsinki 1999, s. 82-83; vrt. myös Tilastokeskus, Suomen yritykset/Corporate Enterprises and Personal Business in Finland 1997, *Yritykset 3/1999*, s. 39, 41.

Edellä mainittu Englannin Royal National Theatre'n siirto kansantalouden tilinpidossa voittoa tavoittelemattomista yhteisöistä julkisyhteisöjen puolelle ei varmaankaan ole vaikuttanut laitoksen toimintaan tai hallintoon. Kuitenkin siirrolla on kulttuuripoliittisesti symbolinen merkitys: laitoksen tunnustetaan olevan voittopuolisesti julkisesta rahoituksesta riippuvainen ja myös julkisen ohjauksen alainen. Kulttuuritilastojen perustana olevien laitosluokitusten kehittämisessä ja käytössä tämä symbolinenkin puoli on syytä ottaa huomioon.

Rahoitukseen perustuvista luokituksista ja niiden tulkinnoista

Kuten edellä todettiin, kulttuurin julkisen rahoituksen tilastoinnissa instituutio-naaliset luokitukset ovat tärkeitä sekä rahoittavien että rahoitettavien yksiköiden kohdalla. Lähden seuraavassa liikkeelle maamme kulttuuritilastoissa käytetystä perinteisistä luokittelusta ja pyrin pohtimaan niiden merkityksiä laajemmasta kansantalouden tilinpidon ja sen erityisjärjestelmien ("satelliittitilinpitöjen") katsannosta.

Julkista rahoitusta tilastoitaessa *rahoittavien yksiköiden luokittelussa* tyydytään perinteisesti jakoon valtio (keskushallinto), aluehallinto ja paikallishallinto. *Rahoitettavien yksiköiden* puolelle vastaava jako on kansallinen/valtakunnallinen, alueellinen ja paikallinen. Tämä jako taas ei välttämättä viittaa vain sijaintiin ja hankittuun markkina-asemaan; sitä lujittamassa voi olla julkisen rahoittajan määrittämät erikoistehtävät (esimerkiksi kansallisena näyttämönä, valtakunnallisena erikoismuseona, aluetatterina jne.), jotka yleensä takaavat myös erityisrahoitusta.

Toinen *rahoitettavien yksiköiden perinteinen luokitus perustuu niiden omistukseen*. Suomen tapauksessa esimerkiksi vastakkain asetetaan täysvaltiolliset/täyskunnalliset laitokset ja julkisesti tuetut "yksityiset" laitokset. Edelliset kuuluvat suoraan valtion tai kunnan budjettitalouden ja hallinnon piiriin, jälkimmäisiä rahoitetaan joko yleisen tulonsiirtojärjestelmän kautta tai/ja harkinnanvaraisesti. Lisäksi luokitteluissa ja myös itse tilastointityössä joudutaan ottamaan huomioon hallinnon ja rahoituksen mahdollinen moniportaisuus ja monipolvisuus.

Hallinnon moniportaisuus merkitsee sitä, että taide- ja kulttuurilaitokset ovat alisteisia isäntä- tai katto-organisaatiolle. Kun kyseessä on julkisen budjettitalouden piiriin kuuluvat laitokset, katto- tai isäntäorganisaatio voi olla nimenomaan jonkin laitosryppään yhteistyötä ohjaava elin. Se voi kuitenkin olla myös toiminnaltaan laaja-alainen virasto tai julkinen yritys, jonka osana tai erikoisyksikkönä taide- ja kulttuurilaitos toimii. Suomalaisina esimerkkinä edellisistä voidaan mainita Valtion taidemuseo (Kiasma, Ateneum, Sinebrychoff), jälkimmäisistä taas Museovirasto (Kansallismuseo ja sen "kylkiäismuseot") ja Yleisradio (Radion Sinfoniaorkesteri).

Laitosten tai yksiköiden isäntä- tai katto-organisaatio huolehtii taide- tai kulttuuritoimintaa harjoittavan yksikön taloudesta eikä näillä ole yleensä omaa erillistä kirjanpitoa. Tällöin on usein vaikeaa määrittää laitoksen oman talouden laajuutta – ja usein myös sen saaman julkisen rahoituksen määrää. Rahoittajatasoisen tilastoinnissa (siis Asetelman 1 mallissa) voidaan ottaa mukaan

koko ”isäntäorganisaatio” (esim. Valtion taidemuseo, Museovirasto), jos sen toiminta kokonaisuudessaan on ”kulttuurista”, mutta tämä ei ratkaise ongelmaa, jos rahoitus halutaan luokitella tarkemmin rahoitettavien kohteiden sisällöllisten tai toiminnallisten osa-alueiden mukaan. Laitostason tilastoissa (siis Asetelma 2:n mallissa) taas on pakko tavalla tai toisella irrottaa toiminnallisia yksiköitä (”laitoksia”) koskevat tiedot isäntäorganisaation tiedoista.

Hallinnon moniportaisuus ja siihen liittyvät *ongelmat eivät koske vain julkisen budjettitalouden piirissä olevia laitoksia*. Ongelmia syntyy myös eräiden julkisen tuen varassa toimivien yksiköiden kohdalla, vaikka ne oikeudelliselta muodoltaan olisivat yrityksiä, yhdistyksiä tai säätiöitä.

Edellä (alaviite 7) tein jo eron toimintaa ylläpitävän *yhteisön*, sitä harjoittavan *yhtiön* ja varsinaisen toimintaa harjoittavan *yksikön* välillä. Samoin totesin, että moniportaisuus aiheuttaa ongelmia, kun joudutaan määrittämään kontrollikriteerin perusteella onko jokin laitos tai yksikkö voittoa tavoittelematon vai kuuluuko se julkiselle sektorille. Eri tasojen eriytyminen tai eriytymättömyys ja erilaisten oikeudellisten organisaatiomuotojen yhdistäminen aiheuttavat myös vaikeuksia julkisen rahoituksen valvonnan ja hallintoelinten jäsenten vastuun kannalta. Asiaa voidaan selventää parhaiten esimerkein.

Suomen kansallisista taidelaitoksista Kansallisteatteri on osakeyhtiö, jonka omistaa säätiö. Säätiön elimillä on käytännössä kuitenkin hyvin vähän merkitystä osakeyhtiön taloudellisen toiminnan kannalta, ja ne ovat myös suojattuja osakeyhtiön toimintoja koskevasta taloudellisesta vastuusta. Kansallisooppera taas on oikeudellista muodoltaan säätiö ja tuotantotoimintaa (”taiteellista toimintaa”) ei ole yhtiöitetty irralleen säätiön rahoitustehtävistä ja -toiminnoista. Tästä seuraa, että säätiön elinten (hallintoneuvoston ja hallituksen) jäsenet joutuvat kantamaan – nimittäjätahosta riippumatta – taloudellista vastuuta sekä säätiön peruspääomasta että toimintojen tuloksellisuudesta²⁸ Tämä jälkimmäinen tilanne muuttaa myös usein rahoittajatahon rahoitettuun yksikköön lähettämien edustajien roolia. Kantaessaan hallintoelimen jäsenenä vastuuta yksikön taloudesta, he liukuvat helposti kontrolloijan roolista yksikön intressien ja julkisen lisärahoituksen lobbaajan rooliin.²⁹

Rahoituksen monipolvisuus taas viittaa siihen, että jokin rahoittajataho (valtio) tukee toista tahoja (alueellinen yksikkö, kunta) sen suorittamassa taiteen ja kulttuurin rahoituksessa ja hallinnossa. Tällöin luonnollisesti väliporissa on kokonaisrahoitusta määritettäessä vähennettävä portaan omasta rahoituksesta pois samaan tarkoitukseen saadut tulosiirrot.

Perinteiset omistukseen ja julkisyhteisöjen tasoon (valtio/kunnat) perustuvat luokitusratkaisut riittävät, jos rahoitustilastojen tavoitteena on vain julkisen rahoituksen yleisten kehityssuuntien esittäminen. Jos tilastoinnissa

²⁸ Vrt. Risto Ruohonen, *Muistio koskien Suomen Kansallisoopperan taloutta, hallintoa ja tulevaisuuden rahoitustarpeita*, Helsinki 31.3.2000, s. 12-14.

²⁹ Kansantalouden tilinpidon kannalta molemmat laitokset ovat anomaliaita: Kansallisooppera on tuotantotoimintaa harjoittava säätiö, Kansallisteatteri ”liikevaihdon” yritys. Edellisen hallintoelimissä julkisten rahoittajatahojen edustajat voivat ratkaisevasti vaikuttaa toiminnallisen johdon nimittämiseen, jälkimmäinen taas on tässä suhteessa selvästi ”yksityinen”. Voidaan tietysti väittää, että nämä molemmat ratkaisut toimivat hyvin käytännössä. Tämä ei kuitenkaan ratkaise tilastollisia ongelmia: ovatko molemmat yksiköt jossakin mielessä ”voittoa tavoittelemattomia”, kuuluvatko ne samaan institutionaalisten yksiköiden luokkaan ja olisiko sittenkin tilastollisesti ja myös kulttuuripoliittisesti mielekkäämpää, että ne luokiteltaisiin julkisyhteisöiksi. Näiden kysymysten yksiselitteinen ratkaiseminen on tietysti tärkeämpää kansainvälisten vertailujen kuin oman maan tilastojen kannalta.

kuitenkin halutaan antaa tietoja rahoituksen luomista olosuhteista loppukäyttäjien kannalta, siinä tulisi ottaa tavalla tai toisella huomioon seuraavat seikat:

- 1) onko rahoituksessa kyse vain yhdestä julkisesta rahoittajasta vai useamman rahoittajan sovitusta/säädellystä yhteistyöstä;
- 2) onko rahoittaja velvoitettu jatkuvaan rahoitukseen (esim. lainsäädännöllisesti);
- 3) tuleeko julkinen rahoitus joistakin ”korvamerkityistä” varoista (esim. vedonlyönti-, lotto- tai arpajaistoiminnan voitoista);
- 4) onko rahoitus yleistä vai ehdollista (esim. tiettyihin suorituksiin sidottua);
- 5) onko rahoitus suoraa vai tapahtuuko se väliportaiden kautta ja jos väliportaita on, niin:
- 6) missä määrin ne kykenevät säätelemään rahoituksen määrää, ajoitusta ja kohdennusta.

Kaikkien näiden seikkojen huomioon ottaminen rahoittajatasolla on vaikeaa. Luokittelu on huomattavasti helpompaa loppukäyttäjyysyksiköiden tasolla. Tällä tasolla yksiköt voidaan luokitella sen mukaan millaiseen julkiseen tukeen oikeutettuja ne ovat, mistä rahoitus tulee (valtio, kunnat, järjestöt tai säätiöt), missä muodossa se tulee (julkisten yhteisöjen suorana budjettirahoituksena, tulonsiirtoina ja erilaisina tukina, jne.), ja mikä on sen käyttöoikeus (mihin ja milloin rahoitus voidaan käyttää). Samalla selviää myös käytännössä kysymys siitä, mille kansantalouden tilinpidon institutionaaliselle sektorille yksiköt todella kuuluvat: markkinatuotannon vaiko markkinattoman tuotannon piiriin, julkisyhteisöihin vai kotitalouksia palveleviin voitto tavoittelemattomiin yksiköihin.

Vain rahoituksen loppukäyttäjien tasolla voidaan myös selvittää kontrollikriteerin toteutuminen: itsenäisyyden aste (esimerkiksi kirjanpitovelvollisuus/-oikeus) ja julkisen vallan oikeus ohjata yksikköä toimivan johdon nimitysten kautta. Samoin voidaan esimerkiksi laitosten kohdalla selvittää hallintoelinten vallan ja vastuun kysymyksiä – joskin ne eivät enää kuulu varsinaisten tilasto-ongelmien joukkoon.³⁰

Suomessa taiteiden ja kulttuurin julkisen rahoituksen ja rahoittajien luokittelu on aina ollut – ainakin näennäisesti – helppoa, koska rahoitus on tapahtunut lähes yksinomaan akselilla valtio-kunnat. Alueellinen taso on näytellyt lähes olematonta roolia. Viime vuosikymmenen alun *uusi valtionosuusjärjestelmä* toisaalta *vakautti* tätä kaksinapaista rahoittajatahojen luokitusta, toisaalta *teki järjestelmästä ”raha-automaatin”*, jossa tuki on tavallaan yleistä *”ylläpitotukea”*, eikä hinta- tai tuotantotukea ja valtio rahoittajatahona on luopunut toimeenpanon kontrollista.

³⁰ Laitosten hallintoelinten vallan ja vastuun jakamista koskevat ongelmat eivät rajoitu vain julkisen vallan tukemiin laitoksiin, vaan niitä ilmenee myös julkisen budjettitalouden piiriin kuuluviin laitoksissa. Keskeisimmät niistä koskevat varsinaisten toimintayksiköitä (museoiden, kirjastojen, arkistojen jne.) taloushallinnollista alisteisuutta tai itsenäisyyttä suhteessa päällikkövirastoina toimivaan katto-organisaatioon. Näiden kohdalla taloushallinnollinen itsenäistämistä tai peräti yhtiöittämistä ei Suomessa vieläkään pidetä mielekkäänä ratkaisuna, vrt. selvitysmies Pirkko K. Koskinen, *Selvitys Valtion taidemuseosta, Opetusministeriön Kulttuuripolitiikan osaston julkaisusarja Nro 2, 1999*. Sama heijastuu myös Eduskunnan 30.5.2000 hyväksymässä Valtion taidemuseota koskevassa lakiesityksessä, jossa tosin päällikkövaltaisuutta lievennetään ja museoyksiköiden näkyvyyttä ja itsenäisyyttä lisätään.

Rahoittajatahojen mukainen laitosten luokitus on Suomessa helpointa tehdä laitostasolla käyttämällä VOS-järjestelmää vivunvartena. Voimme oikeudellisesta muodosta riippumatta pitää kaikkia VOS-järjestelmän piiriin kuuluvia laitoksia voittoa tavoittelemattomina, sijoitettiinpa ne sitten miten tahansa maamme kansantalouden tilinpidossa ja yhteisörekistereissä. Vaikka VOS on automaattinen yleisavustus, ei yhdistys- ja säätiöperusteisten laitosten kohdalla tarvitse edes pohtia, kuuluvatko ne julkiselle sektorille. Kontrollikriteerin mukaan ne eivät kuulu.³¹ Ongelmayksiköiksi jäävät VOS:in piiriin kuuluvat täyskunnalliset tai kuntien omistamat yritysmuotoiset laitokset sekä (oikeudellisesta muodosta riippumatta) VOS:in piiriin kuulumattomat mutta voittopuolisesti julkisen rahoituksen turvin toimivat valtakunnalliset laitokset. Kansantalouden tilipidon kannalta ongelma on tekninen: miten niiden bruttokansantuotteeseen tuottama arvonlisäys lasketaan. Se heijastaa kuitenkin myös syvempää kulttuuripoliittista ongelmaa: *missä määrin ja millä tavoin julkisen vallan tulisi valvoa ja ohjata rahoittamiensa taide- ja kulttuurisektorin tuotantotoimintaa*. Tähän liittyy läheisesti toinen hallinnollinen ongelma: *miten tässä tuotantotoiminnassa valta, valvonta ja vastuu tulisi järjestää*.

Tämän julkaisun tilasto-osassa on VOS-laitoksia käytetty luokitusten vivunvartena; muita laitostyyppäjä katsotaan tavallaan ”poikkeamina” siitä. Luokitusta ei tarkenneta oikeudellisen aseman ja rahoittajatahon harjoittaman kontrollin suhteen, mutta näiden tekijöiden mahdollisia vaikutuksia eritellään tilastojen tulkinnoissa. Erityisesti niiden merkitystä havainnollistetaan tilasto-osan laitostapausten tarkastelussa sekä laitosten toimintamahdollisuuksien että tilastojen kehittämistarpeen kannalta.

Luokitusten tulkintaa: kulttuurin taloudellinen tärkeys ja julkinen kysyntä

Suomessa on – kansainvälistä esimerkkiä seuraten – tehty runsaasti tutkimuksia siitä, mitä hyödyllisiä taloudellisia ja yhteiskunnallisia seurauksia kulttuurilla on. Tutkimustuloksilla on pyritty perustelemaan, että kulttuuriin sijoitetut rahat eivät mene hukkaan, vaan tuottavat investoijille moninkertaisesti enemmän tuloja kuin mitä menot ovat. Logiikka on viallinen. Pyörremyrskyn vahingotkin aiheuttavat taloudellista kasvua ja kulttuuri-investointien tuottoja pitäisi verrata muiden (esim. urheilun tai lemmikkieläinten pido) tuottamaan taloudelliseen lisäarvoon ja yhteiskunnallisiin hyötyihin.

Toistaiseksi ainoat selkeät, riittävän rajatut sektori- ja laitoskohtaisesti vertailukelpoiset toiminnan taloudellisen merkityksen mittarit ovat toisaalta sen tuottama arvonlisä bruttokansantuotteeseen, toisaalta sen työllistämien henkilöiden määrä. Tältä perustalta on kulttuurin alueellakin tehty selvi-

³¹ Toisaalta eräät kunnat ovat ilmeisestikin tiukentaneet ohjaavaa otettaan myös yritys-, yhdistys- ja säätiöperusteisiin VOS-laitoksiin vaikuttamalla niiden valtionosuuksien määrään henkilöstöpolitiikan kautta ja alistamalla niitä koordinoivan ohjelmasuunnittelun avulla ja tuottotavoitteita asettaen. Tätä kaikkea voidaan perustella sillä, että kunnat joutuvat viime kädessä korvaamaan näidenkin laitosten mahdollisia satunnaisia tappioita yli ja ohi VOS-rahoituksen. Tällainen ohjailu on synnyttänyt ristiriitoja. Voidaankin väittää, että se sotii periaatteessa sekä VOS-lainsäädännön että markkinattoman (voittoa tavoittelemattoman) toiminnan periaatteita vastaa.

tyksiä, jotka ovat kuitenkin perustuneet melko yleisiin sektorikohtaisiin arvioihin.³²

Selvityksissä ei myöskään aina ole kiinnitetty riittävästi huomiota ongelmiin, jotka koskevat julkisesti tuetun toiminnan tuoman arvonlisäyksen laskeamista. Jos kyse on markkinattomasta toiminnasta (julkisesta toiminnasta ja 50 prosentin ehtoa täyttämättömästä voittoa tavoittelemattomasta toiminnasta), bruttokansantuoteosuusien laskeminen on helppoa. Bruttokansantuoteosuus koostuu tällöin palkoista, palkkioista, työvoiman sivukustannuksista ja kiinteän pääoman käytöstä (poistot). Kun tätä laskentatapaa käytetään, kulttuurin ”julkiset menot” kasvattavat bruttokansantuotetta. Jos taas kyse on markkina-perusteisesta toiminnasta, bruttokansantuoteosuus lasketaan tavalliseen tapaan vähentämällä liikevaihdosta (perushintainen tuotos) välituotekustannukset (ostajan hintaan) lisättynä tuoteverolla ja vähennettynä tuotetukipalkkioilla. Jos julkiset tukitoimet ovat tuotanto- ja tuotekohtaisia, ts. niiden avulla ohjailaan markkinatuotantoa (siis voittoon tähtäävää tai ainakin em. 50 prosentin kriteerin täyttävää tuotantoa) on luonnollista, että tuki vähennetään bruttoarvonlisäyksestä. Jos kyseessä on kuitenkin massiivinen tuki, jolla kompensoidaan jatkuvasti suurin osa välituotekustannuksista ((vrt. Liite 2, tulolaskelman **toimintakate** (*kulujäämä*)), on mieleöntä luokitella sitä saavaa yksikköä yritykseksi ja erityisesti pitää sitä *heikosti kannattavana yrityksenä*. Edellä viitattiin jo ongelmiin, joita institutionaalisten yksiköiden luokittelussa syntyy yritysmuodon omaavien markkinattomien yksiköiden ja massiivista ja jatkuvaa tukea saavien voittoa tavoittelemattomien yksikköjen kohdalla. Jollei niitä voida tai haluta laskea julkiseen sektoriin kuuluvaksi, olisi kenties syytä todeta, etteivät ne ole lainkaan markkinaperusteiseen toimintaan suuntautuneita, vaan pikemminkin *julkisen hyödyn tuottajia*. Palaan pian tarkastelemaan tätä ajatuskehitystä.

Myös työllistämiskysymys ei ole niin yksinkertainen kuin usein luullaan. Taiteita ja kulttuuria on viime vuosina mainostettu suurina työllistäjinä niin meillä kuin muissakin Euroopan maissa. Tällöin unohdetaan helposti työllistämiskustannukset ja tuottavuus. Edellisten arvioinnissa katsotaan, miten paljon ihmisiä saadaan työllistettyä tiettyjen kustannuspidäkkeiden puitteissa, jälkimmäisessä taas sitä, miten paljon saadaan tuotettua tiettyjen kustannuspidäkkeiden puitteissa.

Työllistämisen kannalta on tärkeää, että pienellä panoksella saadaan työllistettyä runsaasti ihmisiä – tuotannon määrästä riippumatta. *Tuottavuuden kannalta* taas on tärkeää, että pienellä panoksella saadaan tuotettua paljon – työvoiman määrästä riippumatta. Koska tätä epäyhtälöä ei nähdä selkeänä, kulttuuritilastoinnissa näkyy väliin outoja paradokseja. Kulttuurityövoiman kokonaismäärän arvioijat käyttävät apunaan otostutkimuksella määritettyä osasektoreiden työvoimakertoimia, jotka saadaan jakamalla työntekijöiden määrä liikevaihdolla. Jos kerroin on korkea, sektori on hyvä työllistäjä. Samanaikaisesti kulttuurisektorin tuottavuuden arvioijat voivat – tai ainakin voisivat – käyttää tuottavuuden mittarina käänteislukua: liikevaihto jaettuna

³² Tällaisia tietoja ovat esittäneet esimerkiksi tekijänoikeusjärjestöt, jotka ovat halunneet perustella tekijänoikeusmaksuja luovan työn arvonlisää tuottavilla vaikutuksilla, ks. esim. Finnish Copyright and Anti-Piracy Centre, *Information sheet*, 1992. Näyttää siltä, että useimmissa näistä laskelmista julkisesti tuettujen laitosten (esim. teattereiden) arvonlisäosuudet on laskettu tuotantotekijöiden ja pääoman kustannuksista, ei liikevaihtoon ja välihyödykustannuksiin perustuen.

työntekijöiden lukumäärällä. He puolestaan ovat tyytyväisiä, jos tämä känteisluku on suuri.³³

Edellä kuvatun kaltaiset paradoksit vältettäisiin, jos meillä olisi selkeä yhteiskunnallisen tuottavuuden mittari. *Tällaisena voisi parhaiten toimia kulttuuritoiminnan ja tuotannon (sen eri sektoreiden) tuottama arvonlisä bruttokansantuotteeseen.*

Kuitenkin, kuten jo edellä todettiin, nykyisessä kansantalouden tilinpidossa tämänkin mittarin merkitys vaihtelee riippuen siitä, lasketaanko toiminta ja tuotanto markkinasektorin vai markkinattoman sektorin puolelle. Eräänä kehittämissivaihtoehtona on esitetty, että *niin julkisten tukien kuin verojenkin osalta kehitettäisiin kansantalouden tilinpitojärjestelmän erillinen satelliittitilinpito*, jossa verot ja tuet nähtäisiin osin osana kollektiivista julkista kysyntää (ostoina markkinatuotannosta), osin taas erityisryhmille ostettuina erikoistuotteina ja -palveluina. Samalla muidenkin kuin varsinaisen julkisen sektorin yksiköiden katsottaisiin voivan tuottaa hyödykkeitä ja palveluja vastaamaan näihin kahteen julkisen kysynnän muotoon. Kansantalouden tilinpidossa ”ei-julkisten” yksikköjen saama tuki lisättäisiin yksinkertaisesti niiden myyntituloihin³⁴. Tällöin julkisen tuen nousu nostaisi tuettujen yksiköiden arvonlisäystä bruttokansantuotteeseen, tuen lasku taas laskisi sitä.

Tällainen kansantalouden tilinpidon erillinen veroja ja julkisia tukia koskeva satelliittijärjestelmä toisi varmasti selkeyttä myös taiteiden ja kulttuurin tilastointiin. Ensiksi se *selkeyttäisi kulttuurin taloudellisen merkityksen, sen BKT-arvonlisäysoosuuden, arviointia*, sillä 50 prosentin sääntö menettäisi merkityksensä: olipa tuki suurta tai pientä tai yleistä tai tuotantotukea, se lisäisi bruttokansantuoteosuutta. Toiseksi se *muistuttaisi julkisen vallan ”tilaavan” osan taiteiden ja kulttuurin tuotannosta. Kolmanneksi se poistaisi keinoteoksen eron varsinaisen julkisen kulttuurituotannon ja muodollisesti yksityisiltä tai voittoa tavoittelemattomilta yhteisöiltä ”tilatun” kulttuurituotannon väliltä*. Julkinen tuki ei enää olisi tukea, vaan todella ”maksu” julkisen vallan tilaamista kansalaisille tarkoitetuista yhteiskunnallisista hyödyistä.³⁵ Se *tekisi myös yksiköiden perusluokituksen yksinkertaisemmaksi ja mielekkäämmäksi*. Yksiköt voitaisiin luokitella vain sen mukaan, kuinka paljon ne tuottavat

³³ Aineistoa tämän paradoksin tarkasteluun löytyy esim. teoksen Syrjästä esiin/In from the Margins tilastollisesta liiteosasta, taulukoista 17-19, Euroopan neuvosto ja taiteen keskus-toimikunnan tutkimus- ja tiedotusyksikkö, *Syrjästä esiin. Puheenvuoro kulttuurista ja kehityksestä Euroopassa*. Eurooppa työryhmän raportti Euroopan neuvostolle, Helsinki, 1998.

³⁴ Anne Harrison, ”A satellite view of taxes and subsidies”, *OECD, STD/NA(98)11, OECD Meeting of National Account Experts, Paris, 22-25 September 1998*. Harrisonin logiikka tuntuu kuitenkin eräissä suhteissa oudolta ja jopa virheelliseltä. Periaatteessa liikevaihtoon pitäisi lisätä vain hintatuki, ei kokonaistukea. Tuen muun osan voidaan katsoa korvaavan tuotantokoneiston ylläpitoa, poistoja jne., jota tuettu yksikkö ei itse kykene voitoillaan tekemään. Maamme julkisella sektorilla tehdään maksuperustelakiin ja nettobudjetointikäytäntöihin perustuen ero kulttuuripoliittisiin syihin perustuvan hintatuen, muun maksullisen toiminnan tuen ja toiminnan muun rahoittamisen välillä. Harrison nojaa ehdotukseensa siihen, että tuki on ”tulonsiirtoa kotitalouksille”. Tällaisena voidaan kuitenkin pitää vain yhteiskuntapoliittisin (meidän tarkastelussamme kulttuuripoliittisin) syin perusteltua hintatukea.

³⁵ Tässä on syytä taas kerran muistuttaa julkisen rahoituksen terminologian ideologisista sivumerkityksistä: ”tuki” on tavallaan neutraali ja viittaa usein myös saajatahon itsenäisyyteen sen käytössä, ”julkinen menokate” viittaa siihen, että julkinen valta maksaa tuotantokustannuksia ja ”julkisen kysynnän osuus liikevaihdosta” taas pyrkii osoittamaan että kyseessä on tulonsiirto kuluttajille tai tietyille kuluttajaryhmille.

markkinakulutukseen, kuinka paljon taas kollektiiviseen tai erityisryhmille tarkoitettuun julkiseen kysyntään.

Toisaalta yksiköiden luokittelu pelkästään vain sen mukaan, mikä on oman myynnin ja julkisten menokatteiden keskinäinen suhde ei kuitenkaan takaa tilastointia, joka olisi kulttuuripoliittisesti mielekäs. Tarvitaan lisäksi yksityiskohtaisempia luokitteluja ja tietoja, jotka koskevat sitä, millä periaatteella julkiseen kysyntään tuotetaan (omakustannushintaan vai markkinahintaan) ja millaisille kotitalouksille julkisen kysynnän kautta suuntautuva tuki – tulonsiirto – viime kädessä kohdentuu. Vasta näiden luokitusten pohjalta tuotettujen tilastojen avulla voidaan esimerkiksi pohtia kysymyksiä siitä, kuinka paljon ja millaista (tukitoimina ilmenevää) julkista kysyntää tarvitaan ja miten sen kustannusten tulisi jakautua julkisten rahoittajatahojen (meillä valtion ja kuntien) kesken. Näitä luokituksia ei voida kehittää suoraan rahoittajatahoja varten ja niiden edellyttämät tiedot löytyvät vain laitostasolta – eikä aina sieltäkään, jos laitosten kirjanpito ja tilinpäätöstiedot eivät ole riittävän yksityiskohtaisia. *Periaatteessa laitostasolla pitäisi päästä jopa produktiokohtaisiin (yksityisiä esityksiä, näyttelyitä, palvelulajeja jne. koskeviin) kustannus- ja tulotietoihin ennen kuin ”julkisen kysynnän” todellinen laitoskohtainen luonne voidaan määrittää.*

Yhdysmerkkien asettaminen julkisen tuen ja julkisen kysynnän välille voi myös pimentää kahta tärkeää kysymystä: ensiksi, *miten* enemmän tai vähemmän automaattinen *julkinen tuki vaikuttaa toiminnan tehokkuuteen* ja toiseksi *missä määrin se aiheuttaa hinnoittelun ja kilpailun vääristymistä*. Näihinkin kysymyksiin voidaan etsiä vastausta vain laitostasaisen – ja nähdäkseni myös vain produktiokohtaisen – tiedon perustalta.

Edellä lyhyesti esiteltyä verotuksen ja julkisen tuen satelliittijärjestelmää on suunniteltu lähinnä tekniseksi rinnakkaisjärjestelmäksi käytössä olevalle kansantalouden perustilinpidolle. Viime vuosina on kehitelty vastaavia rinnakkaisia mutta ”sisällöllisiä” satelliittijärjestelmiä tärkeinä tai poikkeavina pidetyille taloudellisen toiminnan osa-alueille. Esimerkiksi turismille on kehitelty parikin satelliittijärjestelmää.³⁶ Tällaisen järjestelmän puitteissa lasketaan esimerkiksi turismin muille sektoreille (liikenne, hotellit, ravintolat) tuottamia arvonlisäyksiä. *Voidaan kysyä, eikö tällaisen satelliittijärjestelmän kehittäminen, jossa otettaisiin huomioon edellä esitetyt instituutioiden luokiteltua, arvonlisäyksen laskentaa ja julkista kysyntää koskevat näkökannat, antaisi myös taiteiden ja kulttuurin alueelle paremmat kulttuuritilastojen kehittämisen lähtökohdat kuin nykyinen tapa koota ja kodifioida perinteisiä tilastoluokituksia.*

³⁶ Vrt. OECD, ”A tourism satellite account for OECD countries”, OECD Meeting of National Account Experts, Paris, 22-25 September 1998. Eräs keskeinen tavoite on kehittää järjestelmä, jossa turismin ”puhdas arvonlisäys” bruttokansantuotteeseen ja merkitys työllistäjänä voidaan yksiselitteisesti määrittää.

Tilastotietojen suhde kirjanpito- ja tilinpäätöstietoihin

Edellä esitetty loppukäyttäjäperspektiivi merkitsee varsinaisen tilastotyön kannalta sitä, että *kulttuurin julkisten menojen ja rahoituksen tilastoija joutuu työssään iteroiden vertailemaan alkuperäisten rahoittajien ja loppukäyttäjien tasoja keskenään*. Tällöin prosessissa varmistuu myös tilastojen luotettavuus. Yksinkertaistaen: alkuperäisten rahoittajien allokoimien rahasummien on löydettävä loppukäyttäjätasolta ja jos tiedot eivät täsmää, aukot on kyettävä selittämään.

Tähän iteroivaan vertailuun liittyy vielä eräs vaikea tekninen ongelma: tilastoaineistojen haku kirjanpito- ja tilinpäätösjärjestelmistä. Tulemme tilasto-osassa näkemään, että julkista tukea saavat laitokset – ja loppukäyttäjät yleensä – voivat erilaisilla kirjanpito- ja tilinpäätöskäytännöillä muuttaa sitä taloudellista kokonaiskuvaa, joka niiden toiminnoista näiden kautta syntyy. Voidaankin väittää, että rahoitus- ja menotilastojen kehittelyn, päivittämisen ja lukemisenkin edellytyksenä on tilastojen takana olevien kirjanpito-prosessien ja niiden peruseräiteiden ymmärtäminen.

Useimmiten tilastojen tekijät ja lukijat ymmärtävät näitä prosesseja vain rahoittajapään kannalta, eli sen, miten määrärahat syntyvät ja siirtyvät budjetikirjoihin³⁷. Samoin ymmärretään, että käytännössä syntyy usein suuriakin eroja budjetoitujen rahamäärien ja tilinpäätöstietojen välillä. Erojen syyt jäävät useimmiten ns. mustaan laatikkoon. Kuten tulemme näkemään, loppukäyttäjänäkökulma pakottaa tilastojen laatijan avaamaan tämän mustan laatikon, jonka sisällä on usein hyvinkin monimutkaisia tilinpidollisia ja tilinpäätösjärjestelmiin liittyviä prosesseja. Samalla joudutaan myös luomaan uutta käsitteistöä ja yhteismitallistamaan perinteistä määrärahakieltä ja uutta jatkuvasti muuttuvaa kassavirta-, kirjanpito- ja tilinpäätöskieltä.

Loppukäyttäjien taso on usein myös ainoa taso, jolta eräitä keskeisiä tilastotietoja voidaan löytää. Tällaisia ovat erityisesti tiedot, jotka koskevat niitä ”siirtotappioita” ja suunnanmuutoksia, joita alkuperäisen rahoittajan matkaan lähettämissä rahasummissa on saattanut siirtoprosesseissa tapahtua. Keskeisiä ovat myös tiedot, jotka koskevat rahoituksen käytön lopullisia käyttötarkoituksia (eri menoerinä) sekä rahoituksen tuottoja. Juuri näitä tietoja tilastoija ei saa haltuunsa – ainakaan ymmärrettävässä muodossa – ilman kirjanpitojärjestelmien tuntemusta ja tilinpäätöstietojen lukutaitoa.

Kuten edellä jo todettiin, loppukäyttäjänäkökulma ja siihen liittyvä kirjanpidollinen ote edellyttävät myös eräiden uusien käsitteiden käyttöön ottamista. Ylhäältä päin ja julkisen vallan perspektiivistä katsovat rahoitustilastot leimaavat julkisen kulttuurin rahoituksen *tueksi* ja panevat yhtäläisyysmerkit tämän tuen ja kustannusten väliin. Tuettujen tahojen, erityisesti taide- ja kulttuurilaitosten, omat tulot nähdään kuitenkin usein vain marginaaliresursseina, joista ei paljoakaan kannata välittää. Loppukäyttäjien (ja myös sellaisen mahdollisen väliportaan, kuten kunnan) kirjanpidollisesta ja tilinpäätöksellisestä katsannosta *nämä itseoikeutetut tuet muuttuvat julkiseksi menokatteeksi*, jolla peitetään toimintatuottojen ja toimintamenojen välinen vaje.³⁸ Jälkimmäinen käsite tekee

³⁷ Vrt esim. Tilastokeskus, *Kulttuuritilastot/Cultural Statistics*, 1999, mt., s. 7-31.

³⁸ Liitteissä 2A ja 2B on ”yhtäläistetty” keskisuuren kunnan (Alavus) ja suuren kansallisen taidelaitoksen (Kansallisoopperan) vuoden 1997 tulo- ja menolaskelmat. Koska nämä yksiköt ovat taloudellisesti samaa suuruusluokkaa, niiden laskelmien keskinäinen vertailu on mielenkiintoinen muutenkin kuin vain tilinpäätöstekniikan kannalta.

selväksi, että kyseessä on veromarkkojen käyttö periaatteessa tappiollisen – ja sellaiseksi myös tietoisesti hyväksytyin – toiminnan rahoittamiseen.

”Tietoinen hyväksyminen” taas merkitsee kannanottoja, jotka koskevat taide- ja kulttuurituotteiden ja -palvelujen merkitystä erityisinä yhteiskunnallisina hyötyinä ja – edellä kuvatussa merkityksessä – julkisen kysynnän ilmentyminä.³⁹

Julkinen kysyntä ja julkiset hyödyt eivät ole yksi yhtenäinen ja jakamaton kokonaisuus. Niiden piiriin voi kuulua erilaisia tuotteita (varsinaisen toiminnan lisäksi esimerkiksi erityisiä julkisia palvelutehtäviä), joita tuotetaan ja jaellaan eri periaatteiden mukaan (omakustannushintaan, erikoisryhmälennuksilla, kulttuuripoliittisen hintatuen turvin tai puhtaasti voittoa tavoitellen). Kun tämä otetaan huomioon, tuotantokustannusten tarkka arviointi edellyttäisi ei vain laitostasoista seurantaan vaan, kuten edellä jo todettiin, peräti tuote- ja/tai palvelutyypikohtaista (produktioperusteista) seurantaan. Tähän suuntaan esimerkiksi maamme valtionhallinnon maksullisia palveluja koskevissa säädöksissä ja nettobudjetointikäytännöissä ainakin osittain pyritään.

Toisaalta produktio-perusteinen kustannuslaskenta voi monien taide- ja kulttuurilaitosten kohdalla osoittautua vaikeaksi, varsinkin silloin, kun tuotanto tapahtuu ensemble-organisaation puitteissa. Tällöinhän fyysiset toimitilat (house) ja tuotantoyhteisö (company) mielletään yhdeksi jakamattomaksi kokonaisuudeksi ja tuotantoyhteisön ytimen muodostaa kiinteän työsuhteen omaavat henkilöt, jotka ovat tavallaan pysyvä henkilövaranto. Tuote- ja palvelutyypikohtaisessa seurannassa kollektiivisiin kustannuksiin kuuluisi talon vuokrien ja pysyvien palvelujen lisäksi myös tämän henkilövarannon ylläpidon kustannukset, siis, tuotantoon osallistuvien henkilöiden palkkakustannusten lisäksi osuus pysyvän henkilövarannon ylläpidon yhteisistä kustannuksista. Produktion palkkalaskennan kredit-puolelle taas pitäisi lisätä ne säästöt, joita pysyvän henkilökunnan ”varastoinnista” (esim. suosittujen ja kalliin tähtiesiintyjien pysyvämmästä kiinnityksestä) syntyy. Niinpä esimerkiksi oopperan jonkin tuotannon kokonaiskustannuksiin pitäisi laskea ulkoa ostettujen palvelujen ja esiintyjien aiheuttamien kustannusten lisäksi omien tilojen ja laitteistojen käyttöä vastaavat vuokrat ja osuus kiinteistö- ym. palveluista, orkesterin ja kuoron käyttömääriä vastaavat kustannukset sekä – varsinaisten ja kollektiivisten palkkakustannusten lisäksi – arvio edusta (positiivisesta ja negatiivisesta), joka syntyy oikeudesta käyttää/olla käyttämättä omaa kiinteää taiteellista henkilökuntaa.⁴⁰

³⁹ Tämän ”tappiollisuuden” hyväksyminen on itse asiassa koko julkisen hallinnon toiminnallinen perusta ja se kertaantuu valtion hallinnosta alue- ja paikallishallintoon siirryttäessä silloin, kun valtio kompensoi palvelutuotantoa näillä alemmilla tasoilla. Tappiollisuuden kompensointi joko ”omalla” tai ”valtion” verorahalla näkyy selvänä kuntien nykyisissä tulolaskelmissa, ks. Liite 2 A. Kulttuurilaitosten ylläpitoa helpottaisi suuresti, jos julkisesti tuetuille taide- ja kulttuurilaitoksille kehitettäisiin yhtenäinen tulolaskentajärjestelmä. Tälläkin kannalta saattaa olla hyödyllistä vertailla liitteitä 2 A ja 2 B. 40 Suomalaisen teatterijärjestelmän piirissä on käytetty puheenvuoroja ensemble-järjestelmän puhdistamisen puolesta, siten että ”talon” pysyviä henkisiä voimavaroja voitaisiin käyttää tasapuolisesti ja tehokkaasti. Produktioperusteinen kustannuslaskenta voisi auttaa ratkomaan näitäkin ongelmia.

⁴⁰ Suomalaisen teatterijärjestelmän piirissä on käytetty puheenvuoroja ensemble-järjestelmän puhdistamisen puolesta, siten että ”talon” pysyviä henkisiä voimavaroja voitaisiin käyttää tasapuolisesti ja tehokkaasti. Produktioperusteinen kustannuslaskenta voisi auttaa ratkomaan näitäkin ongelmia.

Todellisista produktiokohtaisista kustannuksista lasketut menot ja laitospöytäiset nettobudjetointiperiaatteen mukaisesti lasketut menot eivät todennäköisesti eroaisi paljoakaan toisistaan. Toisaalta vain produktiokohtaisen tilinpidon kautta voitaisiin arvioida julkisten kulttuurimenojen todellinen tuotekohtainen jakauma, suhteuttaa se tuottoihin ja arvioida oikeat osuudet markkinaperusteiselle ja julkiseen kysyntään perustuvalla toiminnalla. Samalla saataisiin selvästi esille julkisen tuen mahdolliset markkinakilpailua vääristävät vaikutukset, joista julkisen tuen turvin toimivia laitoksia on syytetty. Lienee sanomattakin selvää, ettei tällaisiin laskennallisiin operaatioihin voida päästä vain nykyisiin kirjanpito- ja tilinpäätöstietoihin nojaten ja yleisiä väljä tilastokehikoita käyttäen. Tarvitaan hyvin kohdennettua kehittämistyötä, joka edistyisi parhaiten, jos tavoitteeksi asetettaisiin erillisen kansantalouden tilinpidon satelliittijärjestelmän luominen taide- ja kulttuurisektorille.

Kulttuurin rahoituksen alan ja aikavälin määrityksistä

Kulttuurin määrittäminen on yksi ikuisuusongelmista, joka on erityisesti vaikeuttanut vertailevien kulttuuritilastojen kehittämistä. Kansallisella tasolla ongelma ei ole kovinkaan polttava. Kulttuuri voidaan määrittää sen mukaan, mitä pidetään kansallisen kulttuuripolitiikan ja kulttuurihallinnon kannalta mielekkäänä ja mikään ei estä käyttämästä samanaikaisesti useampiakin eri määritelmiä. Kuitenkin kansallisestikin halutaan seurata ajassa kulttuuriin käytettyjen resurssien – niin julkisten kuin yksityistenkin – määrän kehitystä, kohdentumista ja vaikutuksia, joten tilastoinnin kohdealue halutaan pitää ajassa mahdollisimman pitkään samana.

EU:n kulttuuritilastohankkeen kokemukset osoittavat, että vaikka kulttuurin määrittäminen ongelmaa lähestyttäisiin käytännön kautta liittämällä yhteen yleisesti hyväksytyjä sisällöllisiä osa-alueita (domains, ks. Asetelma 1 edellä), on vaikea saavuttaa kansainvälistä yhteisymmärrystä siitä, mitä osa-alueita tulisi ottaa mukaan ja mitä toimintoja ja yksiköitä kuhunkin mukaan otettuun tulisi kuulua. Esimerkkivaikeuksina voidaan mainita vaikkapa tieteelliset ja yliopistojen kirjastot, jotka sisällytettiin EU:n määrityksissä kulttuuriin (tieteen ja teknologian asemasta) ja kysymys siitä, onko ooppera musiikkia vai näyttämötaidetta.

Nämä sisällöllisten osa-alueiden määritykset eivät vielä olisi tehneet kehittyä kehikkoa vaikeaksi soveltaa. Vaikeuden aiheutti tapa, jolla toiminnot luokiteltiin edelleen toiminnallisiin osa-alueisiin, ”funktioihin” (tuotanto, jakelu, säilytys, jne.), joita ei määritetty riittävän tarkasti eikä selvänä yhtenäisenä toiminta- tai arvonalisäysetjuna. Sisällöllisiä ja toiminnallisia osa-alueita ei myöskään ole saatu selvästi irti toisistaan. Esimerkiksi se, että sellaisten ”säilyttävien” sisällöllisten osa-alueiden kuin kulttuuriperinnön, kirjastojen ja arkistojen sisällä pyritään käyttämään toiminnallista osa-aluejakoa luovaan työhön, tuotantoon ja säilytykseen, tuntuu oudolta.

Tämä sekavuus – institutionaalisten yksikköjen puutteellisen määrityksen ohella – olikin keskeinen syy, miksi EU:n yleiskehikkoa ei lähdetty seuraamaan tätä selvitystyötä tehtäessä. Tämän julkaisun tilasto-osassa pidädytään

yksinkertaisiin sisällöllisten osa-alueiden luokituksiin, toiminnallista osa-alueuokitusta käytetään kerran.

Julkisten meno- ja rahoitustilastojen vertailtavuus ei kuitenkaan riipu vain kulttuurin kentän vakioinnista, vaan myös monista tilastojen laatijoiden oman määrittämisvallan ulkopuolella olevista tekijöistä. Tilastoijan kannalta olisi tärkeää, että vakiona pysyisivät myös eri rahoituserien määrittäykset (esimerkiksi budjettimäärärahaluokitukset ja tulonsiirtojen perusta, siirtämistapa ja käyttöoikeus), instituutioyksiköiden luokitukset sekä kirjanpito- ja tilinpäätöskäytännöt. Kaikissa näissä kuitenkin tapahtuu jatkuvasti muutoksia ja tilastoja joutuu – muuallakin kuin vain kulttuurin alueella – katkomaan aikasarjojaan, korjaamaan niitä taaksepäin ja tekemään muutosten katkomista aikasarjapalasista niin vertailukelpoisia kuin vain on mahdollista. Tämän selvityksen tilastoaineisto havainnollistaa miten monet 1990-luvun muutokset, erityisesti koulutuksen ja kulttuurin välisten hallinnollisten siteiden muutokset, valtionosuusjärjestelmän muutokset, ja kehys- ja nettobudjetointi sekä tulossopimuskäytännöt, ovat hankaloittaneet tilastointia.

Esimerkkinä voidaan mainita vaikkapa julkisen hallinnon talousarviokirjanpidon muuttaminen nettobudjetoitiperusteiseksi. Sisäisen kirjanpidon tasolla tapahtuva menojen vähentäminen tuloista supistaa tilinpäätöksen loppusummaa. Tämä tekninen muutos tulisi tietenkin ottaa huomioon tilastollisia aikasarjoja päivitettäessä. Kun tällainen muutos tapahtuu, koko aikasarjan merkitys muuttuu ja tilinpäätöstiedot pitäisi joko konvertoida vanhan aikasarjan perustana olevaa tilinpitoa vastaavaksi tai koko vanha aikasarja olisi muunnettava taaksepäin nettobudjettiperusteiseksi. Tämä on luonnollisesti helpompaa, jos yleisen rahoitustason muutoksia kuvaavan aikasarjan rinnalla on toisia rahoituksen loppukäyttöä kuvaavia aikasarjoja.

On tietysti muistettava, että kirjanpito- ja tilinpäätösjärjestelmien muutokset voivat tapahtua eri tasoilla, myös loppukäyttäjien tasolla, joten yhtenäisiä ja yksiselitteisiä aikasarjoja ei oikeastaan ole olemassakaan vaan ne ovat aina ”alaviitteistettyjä”, monilla eri ajankohdissa tapahtuneista muutoksista kertovilla huomautuksilla varustettuja. Kuitenkin varmin perusta aikasarjojen yhtenäisyyden säilyttämiselle ja merkitysten muutosten tulkinnoille löytyy loppukäyttäjätason tilastoista.

Kun edellä on puhuttu tilastoinnista esimerkiksi EU:n tilastoinnin kahden ”tilinpidon mallin” yhteydessä, tilastointikautena on pidetty yhtä vuotta. Tällöin ei ole otettu huomioon rahoitukseen mahdollisesti liittyviä määrärahojen siirtoa, pitemmän aikavälin sopimuksia, tai julkisen rahoitustuen turvin saatujen omien tuottojen ja tulojen käyttöoikeudelle asetettuja mahdollisia ajallisia rajoituksia. Vuosittaisia tilinpäätöstietoja käytettäessä ne eivät kenties ole kovinkaan merkittäviä itse rahoituksen kannalta, mutta kun siirrytään kehittämisen ja laskemaan indikaattoreita (sellaisia mittareita kuin esim. omien tuottojen ja julkisen tuen/menokatteen suhdelukuja), aikaulottuvuus on otettava huomioon niin mittareiden kehittämisessä kuin niiden tulkinnassakin. Siirto-oikeuksien ja pitempien aikajaksojen rahoitussopimusten taustalla on tavallisesti menotarpeiden ja tulojen vuosirytmistä poikkeavat usein voimakkaatkin vaihtelut. Ne voivat johtua esimerkiksi tarpeesta sopia etukäteen useampivuotisten ohjelmien toteuttamisesta, kontraktoida esiintyjiä tai tiloja useamman vuoden aikaviipeellä tai turvata omien tulojen ja tuottojen yllättävän kasvun synnyttämien ”voittojen” siirto-oikeus useammiksi vuosiksi eteenpäin.

Suhteutetuista mittareista (indikaattoreista)

Tilastojen kehittäjä ja kerääjä joutuu aina pohtimaan ja ratkomaan, missä määrin hän tyytyy esittämään tilastoja ”pelkkänä tietona”, missä määrin suhteutettuina mittareina, indikaattoreina. Voidaankin puhua *kolmenlaisista indikaattoreista: teknisistä, suuntaa osoittavista ja tulkintoihin johdattavista*.

Tekniset indikaattorit voivat olla normaaleja tilastollisia tunnuslukuja (prosentit, mediaanit jne.) tai tilastojen tulkintaan vaikuttavien tekijöiden vakiointia (esim. deflaointia, väkilukuun suhteuttamista). *Suuntaa osoittavat indikaattorit* ovat taas tilastollisia aikasarjoja, jotka valitaan ja vakioidaan niin, että niiden avulla voidaan seurata kulttuurin rahoituksen kehitystä ajassa (kasvuprosentit) ja/tai suhteessa taustatekijöihin, esimerkiksi talouden kehitykseen (BKT:n muutoksiin) ja julkisen talouden kehitykseen.

Tulkintoihin johdattavat indikaattorit taasen pyrkivät avaamaan jonkin politiikkasidonnaisen tai johdon tai hallinnon kehittämiseen liittyvän näkökulman suhteuttamalla tilastomuuttujia keskenään ja/tai vakioimalla niitä toistensa suhteen. Tällaiset indikaattorit auttavat ymmärtämään *toiminnan luonnetta ja määrää* (esim. kulttuurin ”kaupallisuuden” astetta, sen BKT:seen tuottamaa arvonlisäystä) ja *yleisiä toiminnallisia olosuhteita* (esimerkiksi taide- ja kulttuurilaitosten rahoitusvastuun jakautumista ja siinä tapahtuvia muutoksia). Niiden avulla voidaan myös kuvata *toimintojen luonnetta ja laatua* (esim. ilmaiskonserttien osuutta orkestereiden ohjelmissa tai musiikinäytelmien osuutta teattereiden ohjelmissa).

Toimintojen luonteen ja laadun mittareihin kuuluvat myös erilaiset *suoriteindikaattorit*, joita viime vuosina on esitetty käytettäväksi kulttuurisektorilakin. Tällaisia ovat esimerkiksi julkisesti tuettujen laitosten omien tulojen osuus menoista tai laitoksen kävijäkohtaiset käyttömenot. Poliitiikkasidonnaiset tulkitsevat indikaattorit ovat kuitenkin usein myös tarkoitushakuisia: halutaan esim. todistaa, että kulttuurilla on voimakkaita työllistäviä vaikutuksia. Tällöin niiden keskinäiset analyyttiset siteet katkeavat ja niiden avulla ei kyetä analysoimaan kokonaistilannetta tai luomaan yhtenäisiä politiikkalinjauksia. Juuri tästä syystä olisi tärkeää pyrkiä luomaan myös taiteiden ja kulttuurin alueelle oma kansantalouden tilinpidon satelliittijärjestelmä, jonka avulla voitaisiin laaja-alaisesti kuvata taiteen ja kulttuurin tilaa ja taloudellisia vaikutuksia.

Suhteutettujen mittareiden kehittäminen on kuitenkin tärkeää myös *tilastoteknisesti*. Ensiksi indikaattoreiden avulla voidaan – ainakin osittain – tehdä vertailukelpoiseksi sisällöltään vain osittain päällekkäisiä aikasarjoja. Tämä käy ilmi kun myöhemmin tarkastelemme suppeamman ja laajemman kulttuurimääritelmän mukaisten julkisten kulttuurimenojen suhdetta bruttokansantuotteeseen. Toiseksi indikaattoreiden avulla voidaan tarkistaa esitettyjen tilastojen luotettavuutta ja oikeellisuutta – ja myös mahdollisia aineistojen siirto- ja laskentavirheitä. Esimerkiksi jonkin suhdeluvun voimakas hyppy aikasarjassa johtaa usein virheen havaitsemiseen. Indikaattorijärjestelmän arvojen voimakas ja selittämätön muutos voi myös paljastaa, että käytetyssä indikaattorissa on ollut ”ladattuna” jokin aikaisemmin havaitsematon tekijä, joka uusissa olosuhteissa nousee esiin – ja joka saattaa kyseenalaistaa koko indikaattorin käytön mielekkyyden.

Tämän raportin tilasto-osa alkaa muutamalla suppealla aikasarja-analyysillä.

silla, joita selvennetään teknisillä ja suuntaa antavilla indikaattoreilla. Tekniset indikaattorit ovat lähinnä suhdelukuja ja kasvuprosentteja. Suuntaa antavissa indikaattoreissa kokonaismenot suhteutetaan rahoittajatahon (valtion keskushallinnon, kuntien) kokonaismenoihin ja/tai bruttokansantuotteeseen. Deflatoinnissa, joka suoritetaan vain yhden aikasarjan suhteen, on käytetty tukkuhintaindeksiä eikä julkisen sektorin/opetus- ja kulttuuritoimen kustannusten kehitystä kuvaavaa indeksiä. Jälkimmäinen olisi antanut manageriaalisen mittarin menojen reaalikehityksestä suhteessa alan kustannuskehitykseen, käyttämämme deflaattori taas osoittaa menojen reaalikehitystä suhteessa poliitikkojen – ja kansankin – inflaatio-odotuksiin ja -otaksumiin, joihin inflaatiokorjaukset tai niistä pidättäminen perustuvat.⁴¹

Tilasto-osan laitostasoisessa tarkastelussa lasketaan eräitä tavanomaisia kustannus- ja tuotosindikaattoreita. Tällaisia ovat omien tuottojen ja tulojen osuus kokonaismenoista, eri menolajien osuudet kokonaismenoista sekä käyttömenot/kävijä ja julkiset tuet/kävijä. Näitä mittareita ei kuitenkaan tulkita suoritettavina, vaan niillä pikemminkin pyritään selvittämään eri laitosryhmien merkitystä niiden ”julkisen kulutuksen” suuntaviivojen mukaisesti, joita edellä luonnehdittiin kansantalouden tilinpidon julkisten tukien ja verotuksen satelliittijärjestelmästä puhuttaessa. Samalla näillä mittareilla ja niiden tulkinnoilla pyritään luomaan perustaa TaiLa-projektin laitoshastattelujen tulkinnoille.

⁴¹ Laitostason tarkastelussa ei suoriteta inflaatiokorjauksia, koska inflaatio oli vuosina 1994-1997 melkein olematon: kuluttajahintojen vuosittainen nousu oli yhden prosentin luokkaa, tuottajahinnat pysyivät vakaina tai laskivat hieman.

III TILASTO-OSA

Käännekohtat ja 1990-luvun lopun tilanne taide- ja kulttuurilaitosten kannalta

Johdanto

Tilasto-osa koostuu kuudesta alajaksosta, jotka etenevät asteittain rahoittajataholta loppukäyttäjätasoa kohden.

Ensimmäisessä jaksossa päivitetään julkisen rahoituksen menotilastoja aluksi varhaisempina ja pitempinä ja sitten vain 1990-lukua kattavina lyhempinä aikasarjoina. Tämän jakson perustana on EU:n kehikon julkisen rahoittajataso tilinpidon malli (Asetelma 1 edellä), joskaan sen esittämään yksityiskohtaiseen menoerittelyyn ei edellä esitetyistä syistä lähdetä. Tämän osan tilastot esitetään ja tulkitaan siten, että niiden avulla saadaan ensiksi kuva taide- ja kulttuuritoimintojen rahoitustilanteen muutoksista ja käännepeisteistä parin viimeisen vuosikymmenen aikana ja toiseksi kuva siitä mikä tämä tilanne on nyt kaikkein viimeisimpien 1990-luvun rahoituskäänteiden jälkeen. Käännepeisteiden paikantaminen auttaa myös valitsemaan mielekkäät vuodet myöhempiä poikkileikkaustarkasteluja varten.

Toisessa jaksossa tarkastellaan julkisia kulttuurimenoja osa-alueittain ja taiteenaloittain vuosina 1994 ja 1997. Tämän osan tilastojen avulla havainnollistetaan julkisen rahoituksen painopistealueita – ja erityisesti sitä, miten julkisen rahoituksen voimakas laitossidonnaisuus jättää julkiselle kulttuuripolitiikalle vain vähän vapausasteita muuttaa painopisteitä osa-alueelta toiselle.

Seuraavissa jaksoissa noudatellaan jo EU:n laitostasoisien tilinpidon mallia (Asetelma 2 edellä). Laitosluokittelussa (*laitosrakenteen määrittelyssä*) käytetään vivunvartena lähinnä VOS-järjestelmää, jonka suhteen muut laitostyyppit määritellään.

Kolmannessa jaksossa tarkastellaan laitosten *tulorakennetta* ja erityisesti sitä, miten valtion ja kuntien yhteisrahoitus muuttui 1990-luvun jälkipuoliskolla. Tässä tarkastelussa ovat mukana keskeiset valtionosuusjärjestelmän piirissä olevat toiminnot: kirjastot, kuntien kulttuuritoimi sekä taidelaitokset (orkesterit ja teatterit) ja museot. *Tulorakennetarkastelua täsmennetään* sitten laitosten yksityiskohtaisemmalla kahden vuoden (1994/1997) poikkileikkausvertailulla, jossa ovat mukana myös valtakunnalliset laitokset. Tilastot esitetään kolmen keskeisen laitostoiminnan alueen, teattereiden, orkestereiden ja museoiden, vertailutaulukkoina.

Neljännessä jaksossa siirrytään menotarkasteluun, jossa käytetty *menorakenteen määrittely* noudattelee sekin EU:n laitostasoisien tilinpidon mallia. Menorakennetarkastelu kohdistuu nyt vain orkestereihin, teattereihin ja museoihin ja kehitystä tarkastellaan jälleen vertailemalla vuosia 1994 ja 1997. Koska henkilöstömenot ovat laitoksissa yleensä suurin menoerä, samassa jaksossa tarkastellaan henkilöstö- ja menorakenteen välistä suhdetta – tai

pikemminkin käytettävissä olevien tilastojen riittämättömyyttä tämän suhteen erittelyyn.

On syytä korostaa, että vaikka esitys etenee rahoittajataholta laitostasolle, näiden neljän jakson tilastojen päivitys on tapahtunut iteratiivisesti, rahoittajataason ja laitostason tietoja yhdistellen ja vertaillen.

Viidennessä jaksossa tarkastellaan mahdollisuutta – pikemminkin mahdottomuutta – käyttää yleisö-/kävijämääriin perustuvia indikaattoreita laitosten tuotoksen ja tuloksellisuuden mittareina.

Kuudennessa jaksossa palataan laitosten luokittelun ongelmiin, joita havainnollistetaan valikoitujen laitosesimerkkien avulla.

Kahdessa seuraavassa jaksossa palataan vielä tilastoinnin peruskysymysten pariin, tällä kertaa tosin konkreettisella tasolla ja Suomen tilannetta tarkastellen. *Seitsemännessä jaksossa* eritellään lyhyesti sekundaaritietoihin perustuen miten laajempi kulttuurin määrittäminen muuttaisi tilastoinnin näkökulmaa ja itse tilastoja. *Kahdeksannessa jaksossa* tarkastellaan, missä määrin meillä todella on loppukäyttäjätason tietoja muilta kulttuurin rahoituksen lohkoilta kuin laitoksista.

Laitostasoinen tilastojen päivitys jää väistämättä puolitiehen, varsinkin jos tavoitteiksi asetetaan edellä metodisessa osassa esitettyjen tilastoteknisten ongelmien ratkominen ja mielekkäiden kannanottojen esittäminen näiden taustalla oleviin periaateratkaisuihin. Eri laitostyyppien ja laitosten vertailu antaa kuitenkin viitteitä siihen, mitä uusia näköaloja ja tulkintamahdollisuuksia kulttuuritilastojärjestelmän kehittäminen voisi todella avata – ja mitä todellista kulttuuripoliittista hyötyä tästä kehittämisestä voisi seurata.

Kulttuurin julkisen rahoituksen aikasarjojen päivitys ja käännekohtien paikannus

Taulukossa 1 esitetään korjattuna ja tarkennettuna ainoat pitemmän aikavälin aikasarjat, joita kulttuurin julkisesta rahoituksesta on maassamme esitetty. Ne ovat peräisin ns. ”kansallisessa raportista”, eli teoksesta ”Cultural Policy in Finland”⁴². Alkuperäisiä aikasarjoja on kirjanpidollisista ja hallinnollisista muutoksista johtuen voitu jatkaa vain vuodella ja ne päättyvät vuoteen 1993.

Taulukon aikasarjat ovat sikäli mielekkäitä, että ne on irrotettu ahtaista hallinnollisista tulojen ja menojen määrityksistä. Esimerkiksi valtion varsinaisia budjettivaroja ja veikkausvoittovaroista tulevaa rahoitusta ei eritellä erillään toisistaan. Lisäksi käytetään laajaa kulttuurin määrittäystä: tarkasteluun on otettu mukaan taiteellisen työn ja taide- ja kulttuurilaitosten rahoituksen lisäksi myös taidekorkeakoulut, vapaa aikuiskasvatus, kulttuuriperinnön säilytys, kansainvälinen kulttuuriyhteistyö, kuntien kulttuuritoimi sekä musiikin perusopetus ja taidekasvatus. Vaikka tämä laaja määrittäminen on sinällään mielekkäämpi kuin EU:n kulttuuritilastokehikon esittämä, sekin sisältää menoeriä,

⁴² Arts Council of Finland/Research and Information Unit, Cultural Policy in Finland, European Programme of National Cultural Policy Reviews, 1995, mt., 14. Eräät teoksessa esitetyt aikasarjat ulottuvat vuoteen 1970, seuraavassa hyödynnetään tietoja lähinnä vain vuodesta 1977 eteenpäin.

Taulukko 1. Julkiset kulttuurimenot vuosina 1977, 1986, 1990, 1992 ja 1993, laajan kulttuurimääritelmän mukaan*. (Mmk käypiin hintoihin sekä inflaatiokorjattuina vuoden 1977 hintoihin).

	1977	1986	Muutos -77/-86 %	1990	1992	1993	Muutos -86/-93 %
<i>Käypiin hintoihin:</i>							
a) Valtion/opetusministeriön budjetti: menot taiteen tukemiseen	132.6	544.6	310.6	857.3	1081.6	1 100.5	102.1
b) Valtion/opetusministeriön budjetti: muut kulttuurimenot	270.8	1 129.9	317.2	1 603.9	1 981.3	1 720.6	52.3
c) Kuntien kulttuurimenot, mukana valtionavut	518.7	2 190.8	322.6	3 396.4	3 613.0	3 572.0	63.0
d) Valtionavut edellisessä	167.9	793.2	372.4	1 235.4	1 425.5	1 573.8	98.4
e) Julkiset kulttuurimenot (a+b+c-d)	754.2	3 072.1	307.3	4 622.2	5 250.4	4 819.3	56.9
Julkiiset kulttuurimenot suhteessa BKT:een %	0.58	0.86		0.89	1.1	0.98	
<i>Vuoden 1977 hintoihin:</i>							
a) Valtion/opetusministeriön budjetti: menot taiteen tukemiseen	132.6	271.0	104.3	347.1	410.0	409.1	51.0
b) Valtion/opetusministeriön budjetti: muut kulttuurimenot	270.8	562.1	107.6	649.3	751.0	639.6	13.8
c) Kuntien kulttuurimenot, mukana valtionavut	518.7	1 090.0	110.1	1 375.1	1 369.3	1328.8	21.9
d) Valtionavut edellisessä	167.9	394.2	134.8	500.3	540.3	585.5	48.5
e) Julkiset kulttuurimenot (a+b+c-d)	754.2	1 528.9	102.7	1 871.2	1990.0	1 792.0	17.2
<i>Investointimenojen asemasta**</i>							
Julkiisten kulttuurirakennusten rakennusvilkkkaus			7.8→21.6				21.6→13.5

* Valtion taidemenoina on mukana kansallisten taidelaitosten menot/tuki, valtionavut teattereille, orkestereille, musiikkiopistoille ja konservatorioille, taidekorkeakoulujen menot sekä tuki elokuvatuotannolle. Muut valtion kulttuurimenot sisältävät kulttuuriperinnön (museoviraston ja arkistolaitoksen menot, museoiden valtionavut), kansainvälisen kulttuuriyhteistyön, valtionavut kirjastoille, kunnalliseen kulttuuritoimeen sekä aikuiskoulutukseen. Vuoden 1993 luvuissa orkestereiden ja teattereiden sekä veikkausvoittovaroista rahoitetut osat museoiden ja kirjastojenkin valtionosuuksista ovat vielä mukana "taiteen tukemisen" määrärahoissa. Kuntien kulttuurimenot, joissa on mukana valtionavustukset, sisältävät teatteri-, orkesteri- ja museomenot, musiikkikoulujen ja konservatorioiden menot sekä kirjastojen, yleisen kulttuuritoimen ja aikuiskoulutuksen menot. Ne ovat bruttomenoja ja täyskunnallisten laitosten kohdalla voivat sisältää omia tuottoja.

** Investointimenot, jotka aiheuttavat satunnaista vaihtelua, on pyritty eliminoimaan. Investointivilkkautta mittaa vain alin rivi, "julkinen rakennusvilkkkaus". Se on karkea mittari, joka osoittaa kuinka monta lähinnä julkisin varoin rahoitettua teatteri-, orkesteri-, kirjasto- ja kulttuuri-/kongressikeskusrakennusten rakentamishanketta kyseisellä vuosikymmenellä on keskimäärin vuosittain aloitettu).

Lähteet: Cultural Policy in Finland, Chapter 4, 1995, siinä esitetään valtion menot budjettimäärärahoina, kuntien lähinnä tilinpäätöstietoina; Tilastokeskus, rakennus- ja asuntokanta (vrt. myös Kulttuuritilasto/Cultural statistics, 1999, 110).

jotka selvästikään eivät kuulu normaalin kulttuurin määrityksen piiriin. Tällaisia ovat esimerkiksi vapaan aikuiskasvatuksen monet keskeisimmät lohkot sekä yliopistojen kansainvälinen opiskelijavaihto.

Määrityksestä ja aikasarjan katkonaisuudesta huolimatta voimme Taulukoon 1 tiivistettyjen tietojen ja eräiden erillistutkimusten avulla paikantaa taiteiden ja kulttuurin julkisen rahoituksen yleistä kehitystä ja käännekohtia. Vielä 1970-luvun puolivälissä julkisten kulttuurimenojen kasvutekijöinä olivat toisaalta valtion taidemenot, toisaalta kuntien menot taide- ja kulttuurilaitosten ylläpitoon. Valtionavut kunnille, erityisesti taidelaitosten (teattereiden ja orkestereiden) ja museoiden ylläpitoon, näyttelivät kehityksessä melko pientä osaa.⁴³ Taulukon 1 tiedot osoittavat, että sekä jaksolla 1977-1986 että jaksolla 1986-1993 juuri valtionapujen nopea kasvu loi uutta kokonaiskasvua; kuntien omat menot kohosivat suhteellisen maltillisesti. Kuntien omien menojen reaalin kasvu (vuoden 1977 hintoihin) jää aikavälillä 1986-1993 seitsemäksi prosentiksi. *Valtiovetoinen julkisten kulttuurimenojen kasvu huipentuu vuoteen 1992, jolloin julkiset kulttuurimenot olivat korkeimmillaan ja nousivat (taulukon laajan kulttuurimääritelmän mukaisesti) bruttokansantuotteeseen suhteutettuna yli yhteen prosenttiin.* Suhdeluvun korkeus selittyy tosin osin sillä, että vuosien 1991-1992 aikana bruttokansantuote oli laskenut lähes seitsemän prosenttia.

Tarina jatkuu **Taulukossa 2**, jossa siirrytään tarkempaan 1990-luvun tarkasteluun ja suppeampaan kulttuurin määritykseen sekä valtion että kuntien kulttuurimenojen osalta. Eräs syy, miksi laajempaa määrittystä ei kannata vuoden 1993 jälkeen käyttää on nettobudjetoinnin käyttöön ottaminen, joka supistaa valtion kulttuurimenoja eräillä keskeisillä lohkoilla, erityisesti taidekorkeakoulujen kohdalla. Nämä, samoin kuin kansainvälinen yhteistyö, arkistolaitos ja valtionosuudet aikuiskoulutukseen, musiikin perusopetukseen, ja taidekasvatukseen on karsittu. Kunnalliselta puolelta taas on jätetty pois aikuiskoulutus, musiikin ja taiteen perusopetus ja kuntien täysin oma (siis VOS-järjestelmän piiriin kuulumaton) kulttuuritoimi. Suppea määritelmä kattaa noin kaksi kolmatta osaa laajasta määritelmästä. Näiden kahden määritelmän mukaisten menojen bruttokansantuotesuhteen vertailu osoittaa, että aikasarjat ovat synkroniset.⁴⁴

Suppeankin määritelmän mukaisesti *vuosi 1992 on julkisten kulttuurimenojen huippuvuosi juuri valtion kohonneiden menojen ansiosta. Käänne tapahtuu vuonna 1993, jolloin valtion omat taide- ja kulttuurimenot kääntyvät laskuun.* Teattereiden ja orkestereiden uusi valtionosuusjärjestelmä nostaa vielä valtiolta kunnille meneviä siirtomenoja mutta kuntien menot supistuvat,

⁴³ Vrt. Ritva Mitchell, *Taidepohjaisen kulttuurin yhteiskunnallisen hallinnan kehityksestä ja kehittämisestä. Tutkimus Suomen taidesektorin julkistumisesta ja julkistamisesta.* Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin lisensiaattitutkimus, syyskuu 1977, 192-229.

⁴⁴ On syytä muistaa, että laajassa määritelmässä on mukana laitosten omat tuotot ja tulot, mutta ei investointeja, suppeassa taas on mukana valtion suorat investoinnit, mutta ei laitosten omia tuottoja tai tuloja. Menojen suhde bruttokansantuotteeseen ei ole sama kun edellä sivulla 21 mainittu bruttokansantuoteosuus eli toiminnan tuottama arvonlisäys BKT:seen. Koska suurin osa suppean kulttuurimääritelmän menoista on laitosten menoja ja suurin osa laitoksista kuuluisi 50 prosentin säännön mukaisesti markkinattoman tuotannon piiriin, voidaan bruttokansantuoteosuus arvioida karkeasti työvoimakustannusten ja kiinteän pääoman käytön (poistojen) pohjalta noin 65 prosentiksi kokonaismenoista (toimintamenot), jonka likiarvona voidaan käyttää summaa julkiset menokatteet *plus* omat tulot ja tuotot. Nämä olivat vuonna 1997 (suppean kulttuurimääritelmän mukaan) noin 3.45 miljardia markkaa, joten Suomen julkisesti tuetun kulttuurituotannon tuoma arvonlisäys bruttokansantuotteeseen oli 1997 noin 2.24 miljardia markkaa.

Taulukko 2. Talouden, julkisen menotalouden ja kulttuurin julkisen rahoituksen kehitys 1992-1997 suppean kulttuurimääritelmän mukaan*, (miljardia markkaa, käypiin hintoihin).

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
a) Bruttokansantuote (käypiin hintoihin, EKT95:n mukaisesti)	487.2	493.1	521.4	561.4	587.6	632.9
b) Valtion keskushallinnon menot ja tulonsiirrot	186.2	202.2	196.8	198.3	199.4	187.4
c) Kuntasektorin kokonaismenot	127.7	123.2	124.6	133.7	137.5	138.4
d) Valtion tulonsiirrot kuntasektorille ja alueellisten ja paikallisten palvelujen ja toimintojen tuottamiseen ja tukemiseen**	43.0	42.7	40.4	39.5	33.2	30.1
e) Kuntasektorin tilinpidon mukaan sen saamat ja käyttämät valtionosuudet	40.1	37.5	35.2	35.4	32.9	26.7
f) Julkisen hallinnon menotalous (valtio ja kuntasektori) yhteensä (b+c-d)	270.9	282.7	281.0	292.5	303.7	295.7
g) Valtion opetusministeriön kautta tapahtunut taide- ja kulttuurirahoitus***	1.83	1.70	1.58	1.50	1.53	(1.69) 1.57
h) Valtionosuudet alueellisten ja paikallisten kulttuurilaitosten, -palvelujen ja -toimintojen menoihin ****	0.94	1.01	0.97	0.93	0.89	0.87
i) Kuntien tai kulttuurilaitosten menoihinsa käyttämät valtionosuudet	0.92	0.98	0.92	0.89	0.83	0.81
j) Kuntasektorin taide- ja kulttuurimenot (netto, ei valtionosuuksia tai laitosten tuottoja/tuloja)	1.67	1.36	1.32	1.44	1.62	1.64
k) Julkiset kulttuurimenot (OPM + kuntasektori) yhteensä (g+j)	3.50	3.06	2.90	2.94	3.15	3.20
l) Valtion (OPM kautta tapahtuneen) kulttuurirahoituksen osuus (%) valtion keskushallinnon menoista (g/b)	1.00	0.84	0.80	0.76	0.77	0.84
m) Kuntasektorin kulttuurimenojen osuus (%) kuntien nettomenoista (j/(c-d))	1.97	1.69	1.60	1.53	1.55	1.51
n) Julkisten kulttuurimenojen osuus (%) julkisesta menotaloudesta (k/f)	1.29	1.08	1.03	1.01	1.04	1.09
o) Valtion (OPM) kulttuurimenojen osuus (%) julkisista kulttuurimenoista (g/k)	52.3	55.6	54.4	51.0	48.8	48.9
p) Julkisten kulttuurimenojen osuus (%) bruttokansantuotteesta (k/a)	0.72	0.62	0.56	0.52	0.54	0.51

* Suppea määritelmä, jossa valtion keskushallinnon osalta on mukana vain opetusministeriön kulttuuripolitiikan osaston kautta tapahtunut taiteen ja kulttuurin rahoitus. Se sisältää samat erät kuin Taulukko 3 alla. Kuntasektorin kulttuurimenot kuten taulukoissa 6 A - 6 D alla.

** Nämä tiedot perustuvat valtiovaraministeriön kassavirtalaskelmaan, koska kuntien tilinpäätöstiedot (vrt. seuraava rivi), eivät enää kirjaa eräitä suoraan palvelulaitoksille siirtyviä eriä.

*** Suluisissa olevaan korkeampaan 1997 lukuun sisältyy Kansallisopperan eläkevajeen kattamiseen käytetty 116 miljoonan markan summa.

**** Kirjastojen, teattereiden, orkestereiden ja museoiden sekä kuntien kulttuuritoimen valtionosuudet. Valtion tilinpäätöksiin merkitty valtionosuusmäärä ei siirry kokonaisuudessaan kunta- tai aluetason laitoksille, osa siitä siirtyy valtakunnallisille laitoksille tai käytetään palvelujärjestelmien yleiseen kehittämiseen, kansainväliseen yhteistyöhön, jne.

Lähteet: Ks. taulukot 1, 3 ja 6 A - D.

kun kunnat laskevat omia rahoitusosuuksiaan. Seuraavana vuonna sekä valtio että kunnat laskevat osuuksiaan. *Uusi suunnan muutos, ”käännöksen käänne”, tapahtuu 1995. Tällöin kunnat joutuvat tilanteeseen, jossa niiden on alettava lisätä omia kulttuurimenojaan korvatakseen valtionosuuksien laskua. Tämä prosessi jatkuu edelleen.*

Toisaalta **Taulukko 3** osoittaa, että samalla kun valtion siirtomenot kunnille kääntyvät 1995 laskuun, valtion omat kansallisen tason menot (kansallisten laitosten, elokuvatuotannon tuen ja valtion suoran taiteilijatuon menot) kääntyivät kasvuun. *Vuosien 1993-1995 kaksoiskäännöksen näyttää johtavan takaisin 1970-luvun puolivälin tilanteeseen: valtion ”omat” taide- ja kulttuurimenot ja kuntien vastaavat menot irrottautuvat toisistaan ja alkavat kummatkin noudattaa omaa kehitysdynamiikkaansa.*

Vuosien 1993-1995 kaksoiskäännöksen taustalla vaikuttaa kaksi rahoituslähteitä ja niiden käyttöä koskevaa kehityssuuntaa. Ensimmäinen niistä on taiteille ja kulttuurille suunnattujen veikkausvoittovarojen kiihtyvä kasvu. Tästä lähteestä tulevien kulttuurille korvamerkittyjen varojen kasvu vuosina 1986-1990 oli vajaa 35 prosenttia, vuosina 1990-1994 lähes 50 prosenttia, ja vuosina 1994-1999 jo 77.5 prosenttia. Taulukko osoittaa miten vuosien 1991-1993 laman jälkeen, vuosina 1994-1998, veikkausvoittovarojen osuus valtion taide- ja kulttuurimenosta on voimakkaasti kasvanut ja varsinaisten budjettivarojen vastaavasti laskenut. Näiden pintatrendien alta löytyy vielä syvempi finanssiallinen kehityssuunta: veikkausvoittovarojen tasaisesti lisääntynyt käyttö lakisääteisten kulttuurimenojen, erityisesti VOS-menojen (teatterien, orkesterien, museoiden, kirjastojen ja kuntien kulttuuritoimen menojen) kattamiseen. Tämä kehitys selittää myös valtion ja kuntien rahoituksen erkaantumista eri suuntiin. Valtio haluaa supistaa omia VOS-menojaan voidakseen taas käyttää veikkausvoittovaroja kansallisten taide- ja kulttuuritavoitteiden toteuttamiseen.

Taulukkoja 1-3 on luettava eräin varauksin, jotka heijastavat julkisen rahoituksen ja kulttuurimenojen tilastoinnin eräitä teknisiä ongelmia ja aineistollisia heikkouksia. Julkisen rahoituksen supistuminen ei 1990-luvulla välttämättä johdu kokonaan menoleikkauksista vaan osasyynä voi olla, kuten edellä jo todettiin, myös nettobudjetoinnin käyttöön ottaminen niin valtion kuin kuntienkin kirjanpidossa ja tilinpäätöksissä. Toistettakoon vielä, ettei Taulukossa 1 kuntien rahoitusosuuksista ole vähennetty taide- ja kulttuurilaitosten omia tuottoja ja tuloja.

Varauksista huolimatta kaikki kolme taulukkoa tukevat toisiaan edellä esitetyn kaksoiskäännöksen osalta. Tulemme myöhemmin näkemään, että laitostasoinen tarkastelu tukee myös sitä ja nostaa esiin laitosten omien tulojen ja tuottojen muuttuvan merkityksen 1990-luvun jälkipuoliskolla.

Kolmas varaus koskee investointimenoja. Taulukossa 1 ei mukana ole lainkaan investointimenoja. Taulukoissa 2 ja 3 on pidetty mukana opetusministeriön budjetissa olevat omat suorat investoinnit. Kuten Taulukosta 3 käy ilmi, valtion kulttuurimenojen vuoden 1995 jälkeinen kasvu selittyy suurelta osin opetusministeriön budjetin kautta kulkevista kansallisten laitosten (Valtion taidemuseon/Kiasman, Museovirasto/Kansallismuseon ja Kulttuurien museon sekä Suomenlinnan hoitokunnan) rakennus-, korjaus- ja laitemenoista. Nämä menoerät on otettu mukaan, jotta valtion lamanjälkeinen suuntautuminen kansallisten taide- ja kulttuurilaitosten kehittämiseen tulisi selvästi näkyviin.

Taulukoista puuttuvat opetusministeriön ulkopuoliset valtion investoinnit ja kuntien investoinnit kulttuurilaitosten rakentamiseen ja peruskorjauksiin.

Taulukko 3. Opetusministeriön kautta tapahtunut valtion taide- ja kulttuurirahoitus toimialueittain vuosina 1994-1998 ('000 mk, käypiin hintoihin)

	1994	1995	1996	1997	1998	Kasvu 94/98 (%)
<i>Opetusministeriö, kaikki menot</i>	27 107 000	27 202 000	26 635 000	26 188 000	26 581 000	-1.9
- osuus (%) valtion kokonaismenoista	13,8	13,7	13,4	14,0	13,9	
<i>Kulttuurimenot opetusministeriön kautta yhteensä</i>	1 582 889	1 498 386	1 531 531	1 688 279	1 637 540	3.5
- Veikkaus Oy: n voittovaroista rahoitettu osuus	44	52	56	60	69	
<i>Kansallisten taide ja kulttuurilaitosten menoihin:*</i>	262 355	250 859	279 375	301 222	344 639	31.4
- Suomen Kansallisoopperalle**	129 700	122 200	133 700	126 700	134 500	(16.6)
- Suomen Kansallisteatterille	38 400	38 000	37 300	38 000	38 900	
- Valtion taidemuseolle (VTM)	31 673	24 907	27 337	30 535	51 320	
- VTM:n tila- ja rakennusmenoihin			5 000	23 000	11 000	
- Museovirastolle (MV)	53 010	61 107	64 966	65 837	70 019	
- MV:n tila- ja rakennusmenoihin	9 572	7 945	11 073	17 150	38 900	
<i>Muiden kansallisten laitosten menoihin:</i>	112 510	120 597	122 517	130 446	138 391	23.0
- Suomen elokuväsäätiölle	48 110	50 860	47 590	54 240	56 240	
- Suomenlinnan hoitokunnalle	18 627	22 659	25 725	26 270	27 637	
- Näkövammaisten kirjastolle	18 910	19 282	21 905	22 018	24 590	
- Suomen elokuva-arkistolle	11 829	12 875	12 504	12 792	13 733	
- Valtion elokuvatarkastamolle	2 806	2 640	2 652	2 678	2 760	
- Valtion taidetoimikuntien hallintomenoihin	12 219	12 281	12 141	12 448	13 431	
<i>Valtionosuuksiin ja muihin vastaaviin avustuksiin (vo&a):</i>	954 917	927 638	894 302	872 291	861 487	-9.8
- yleisten kirjastojen vo&a	613 000	595 439	550 209	527 875	504 044	
- museoiden vo&a	87 643	85 788	89 021	91 381	95 175	
- teattereiden ja orkestereiden vo&a	206 693	199 895	210 846	216 646	224 505	
- kuntien kulttuuritoimen vo&a***	47 581	46 516	44 226	36 389	37 763	
<i>Taiteilijoiden apurahoihin, avustuksiin ja korvauksiin:</i>	70 973	70 545	69 940	75 024	81 321	14.6
- apurahoihin	34 958	35 526	36 074	37 465	41 044	
- alueelliseen taiteen edistämiseen	21 388	20 949	20 240	20 933	21 995	
- kirjastokorvaukset kirjailijoille ja kääntäjille	14 627	14 070	13 626	13 626	13 300	
- kuvataiteilijoiden näyttökorvauksiin	--	--	--	3 000	4 982	
<i>Muuhun taiteen ja kulttuurin edistämiseen</i>	182 134	126 265	165 396	193 296	211 702	16.2

* Kansallisten taide- ja kulttuurilaitosten menojen kasvu 94/98 ilman rakennus- ja tilakustannuksia suluissa (16.6%).

** Vuoden 1997 tieto ei sisällä Suomen Kansallisoopperan eläkevajauksen kattamiseen käytettyä 116 miljoonan markan summaa. Se on kuitenkin mukana kokonaismenoerässä 1 688 279 000 mk (ilman eläke-erää= 1 572 279 000 mk)

*** Sisältää vuoteen 1996 saakka eräitä laitosten perustamiskustannuksiin tarkoitettuja eräitä.

Lähteet: Valtion tilinpäätöstiedot.

Karkean yleiskuvan kulttuurin julkisista investoinneista saa Taulukon 1 alimmalta riviltä, jolta löytyy kolmen vuosikymmenen (1970- 1980- ja 1990-lukujen) julkisten kulttuurirakennusten rakennusvilkkauksen mittari. Rakennusvilkkauksen lähes kolminkertaistui 1980-luvulla laskeakseen sitten selvästi 1990-luvulla. Syytkin 1980-luvun rakentamisen nousukauteen ovat selvät. Taustalla on luonnollisesti valtiontalouden hyvä – joskin lopulta pahoin yliarvioitu – rahoituskyky. Kuitenkin yhtä tärkeä oli vanhan 1920- ja 1930-luvulta peräisin olevan rakennuskannan välttämätön korjaaminen tai korvaaminen. Kansallisten taide- ja kulttuurilaitosten ja suurimpien kaupunkien kulttuuri- ja kongressikeskusten kohdalla tämä nousukausi sijoittui vasta 1980-luvun lopulle ja 1990-luvulle.

Julkinen rahoitus osa-alueittain 1994 ja 1997

Taiteiden ja kulttuurin julkisen rahoituksen tilastoinnissa on perinteisesti oltu kiinnostuneita kahdesta seikasta: rahoituksen yleisestä tasosta ja rahoituksen jakautumisesta eri osa-alueille ja taiteenaloille. Myös EU:n kulttuuritilastohankkeen yleinen kehikko sisällöllisine ja toiminnallisine osa-alueineen johdattelee ajattelua tähän suuntaan.⁴⁵

Taulukossa 3 valtion menot esitetään jo tavallaan osa-alueittain. Siinä voidaan paikantaa laitosten lisäksi muut valtion rahoituksen keskeiset loppukäyttäjryhmät, erityisesti taiteilijat ja elokuvatuotanto. Lisäksi taulukon perusteella voidaan myös erotella varsinaiset taide- ja kulttuurilaitokset eräistä valtakunnallisista kulttuurisista erityispalveluista huolehtivista laitoksista. Varsinaiset kansalliset taide- ja kulttuurilaitokset taas jakautuvat kahteen ryhmään: valtion budjettitalouden piiriin kuuluviin (Museovirasto, Valtion taidemuseo) ja yksityisiin, mutta julkisesta tuesta täysin riippuviin (Kansallisooppera, Kansallisteatteri).

Taulukossa 4 otetaan askel kohden järjestelmällisempää sisällöllisten osa-alueiden luokitusta. Siinä julkiset (sekä valtion että kuntien) menot vuosina 1994 ja 1997 on luokiteltu EU:n yleisen tilastokehikon mukaisesti, siinä määrin kuin se on ollut mahdollista. Suora taiteen tuki on otettu tähän tarkasteluun mukaan jakamattomana. Julkisista kokonaismenoista (vrt. Taulukko 2, rivi k) noin 80 prosenttia on voitu sovittaa käytetyn luokittelun piiriin.

Taulukossa 5 valtion samojen vuosien taidemenot on luokiteltu taiteenaloittain ja toiminnallisten osa-alueiden (luova työ, tuotanto, tallennus jne.) suhteen. Taulukko on rakennettu siten, että suppeasti taiteiden ja taiteilijain suorasta rahoituksesta (sarake A) kohdekenttää on ensin laajennettu sarakkeessa B kattamaan ”tuottavien laitosten” rahoitus (ooppera, teatterit, orkesterit, järjestöjen tuki ja elokuvasäätiön tukitoimet) ja sitten (sarakeessa C) ”säilyttävien laitosten” (taidemuseot) rahoitus. Sarakkeeseen C on sisällytetty myös musiikin ja taiteiden perusopetus. Luokitus vastaa karkeasti EU:n esittämää toiminnallisten osa-alueiden luokitusta. Luokittelun piiriin on molemmilta vuosilta mahtunut noin 55 prosenttia valtion kaikista kulttuurimenoista. (Vrt. Taulukko 2, rivi g; prosentteja laskettaessa on luokitelluista menosta jätetty pois musiikin ja taiteiden perusopetus sekä Kansallisoopperan eläkevajeen kattaminen).

Taulukko 4 näyttää ensiksikin selvästi erään julkisen rahoituspolitiikan – niin valtiollisen kun kunnallisenkin – priorisoiman alueen: kirjastotoimen. Vaikka mukana ovat vain kunnalliset yleiset kirjastot ja näkövammaisten kirjasto, näiden saama julkinen tuki oli vuonna 1997 noin 37 prosenttia suurempi kuin esittävien taiteiden, joiden tuki puolestaan oli lähes kaksinkertainen kulttuuriperinnön saamaan tukeen verrattuna. Taulukon tietojen mukaan rahoitus on vuosien 1993-1995 ”kahden käänteen” jälkeen priorisoanut kulttuuriperintöä ja elokuvaa. Elokuvan osalta voidaankin puhua

⁴⁵ Edellä jo todettiin, että EU:n kehikon esittämiä sisällöllisiä ja toiminnallisia osa-alueita on vaikeaa sovittaa järkevästi yhteen. Seuraavassa ongelma väistetään käyttämällä sisällöllistä osa-alueista kahta eri luokitusta: kulttuuritoimintojen luokitusta ja taiteenaloista luokitusta.

Taulukko 4. Vuosien 1994 ja 1997 julkisten kulttuurimenojen (käyttömenot) luokittelu alueluokituksen (domains) ja rahoittavan hallinnon tason mukaan, (Mmk, käypiin hintoihin).

Alueluokitus	1994			1997		
	Valtion menot	Kuntien menot	Yhteensä	Valtion menot	Kuntien menot	Yhteensä ja 94/97 muutos (%)
<i>Kulttuuriperintö:</i>						
- Museovirasto	53.0			65.8		
- Suomenlinnan hoitokunta	18.6			26.3		
- Valtion taidemuseo	31.7			30.5		
- museot (myös taidemuseot)	87.6	162.7		91.4	207.7	
Yhteensä	190.9	162.7	353.6	214.0	207.7	421.7 (19.3)
<i>Kirjastot:</i>						
- Näkövammaisten kirjasto	18.9			22.0		
- kirjastot (vain julkiset)	613.0	395		527.9	597	
Yhteensä:	631.9	395	1 026.9	549.9	597	1 146.9 (11.7)
<i>Esittävät taiteet:</i>						
- Kansallisooppera	129.7	18.3		126.7	20.2	
- Kansallisteatteri	38.4	1.1		38.0	1.2	
- Radion sinfoniaorkesteri	24.1			30.0		
- muut orkesterit ja teatterit	206.7	380.8		216.6	404.6	
Yhteensä	398.9	400.2	799.1	411.3	426.0	837.3 (4.8)
<i>Elokuva:</i>						
- Suomen elokuva-arkisto	11.8			12.8		
- Valtion elokuvatarkastamo	2.8			2.7		
- Suomen elokuvasäätiölle	48.1			54.2		
Yhteensä	62.7		62.7	69.7		69.7 (11.2)
<i>Suora taiteen tuki:</i>	71.0	ei tietoa	ei tietoa	75.0	ei tietoa	ei tietoa
Yhteensä	71			75		75 (5.6)

Lähteet: Taulukko on tehty Taulukon 3 ja taulukkojen 6 A - 6 D pohjalta, katso niiden alaviitteet.

valtion rahoituksen tietoisesta lisäämisestä, joskin lisäys kokonaisrahoituksen kannalta on olemattoman pieni. Kulttuuriperinnön kohdalla lisäys selittyy mukana olevilla opetusministeriön budjetin investointimenoilla; käyttömenojen lisäys olisi jäänyt kahdeksaksi prosentiksi. Kirjastojen, orkestereiden ja teattereiden kohdalla lisäykset ovat selviä rahoitusvastuun siirtoja valtiolta kunnille; näillä lisäyksillä samalla korjataan aikaisempaa kunnallisen rahoituksen jälkeensä jääneisyyttä.

Taulukon 5 taiteenaloakohtainen tarkastelu näyttää nostavan esiin toisen suomalaisen julkisen rahoituksen suosiman osa-alueen, musiikin. Taulukossa ooppera on luokiteltu musiikin osa-alueeseen, sen siirto kokonaan tai osittain (ilman orkesteria) näyttämötaiteen puolelle johtaisi lähes tasapeliin näiden

Taulukko 5. Valtion taidemenot taiteenaloittain vuosina 1994 ja 1997 (Mmk, käypiin hintoihin).

Taiteenala	A. Suora taiteilijatuki*		B. Edellinen + laitosten käyttökustannuksiin** ja järjestöjen ja muuhun harkinnanvaraisiin tukeen		C. Edelliset + taide-museoiden käyttö-kustannuksiin, musiikin ja taiteiden perusopetukseen	
	1994 (%)	1997 (%)	1994 (%)	1997 (%)	1994 (%)	1997 (%)
Kuvataide	14.8 (21.5)	16.4 (24.2)	25.7 (4.3)	27.5 (3.9)	87.4 (9.6)	106.7 (9.5)
Taideteollisuus	4.3 (6.1)	4.2 (6.2)	9.0 (1.5)	8.0 (1.1)	38.7 (4.3)	37.2 (3.3)
Säveltaide/musiikki***	8.5 (12.4)	7.7 (11.3)	219.9 (37.0)	333.4 (47.4)	419.3 (46.1)	595.1 (52.9)
Näyttämötaide/teatteri	5.4 (7.8)	4.8 (7.1)	208.6 (35.1)	209.8 (29.8)	211.1 (23.2)	212.0 (18.9)
Tanssitaide****	2.8 (4.1)	2.8 (4.1)	7.1 (1.2)	7.0 (1.0)	7.7 (0.8)	7.0 (0.6)
Kirjallisuus, arvostelu	25.6 (37.2)	23.9 (35.2)	35.0 (5.9)	31.6 (4.5)	35.9 (3.9)	31.6 (2.8)
Elokuva	2.4 (3.5)	2.7 (4.0)	80.4 (13.5)	79.3 (11.2)	80.5 (8.8)	81.2 (7.2)
Valokuva	3.0 (4.4)	3.1 (4.6)	4.9 (0.8)	4.5 (0.6)	7.8 (0.9)	7.2 (0.6)
Rakennustaide/arkki-tehtuuri*****	1.2 (1.7)	1.3 (1.9)	3.2 (0.5)	2.7 (0.4)	9.5 (1.0)	11.0 (0.9)
Muu	0.9 (1.3)	1.0 (1.5)	0.9 (0.2)	1.0 (0.1)	12.9 (1.4)	36.0 (3.2)
Yhteensä	68.8 (100)	67.9 (100)	594.7 (100)	704.8 (100)	909.9 (100)	1124.0 (100)

* Ei taiteilijaeläkkeitä, ei läänintaiteilijakustannuksia, vuoden 1994 lukuja korottaa ns. ”taiteilijoiden työllisyysprojektit” noin 2 Mmk:lla.

** Kansalliset taidelaitokset, teattereiden ja orkestereiden VOS.

*** Sisältää oopperan eläkevajeen kattamiseen käytetyn 116 Mmk erän.

**** Tanssiteattereiden VOS-erät teattereiden määrärahoissa.

***** Ei sisällä ympäristöministeriön kautta kanavoituja rakennussuojelun määrärahoja.

Lähteet: Julkiset kulttuurimäärärahat 1994, Kulttuuritilasto 1999, valtion tilinpäätöstiedot.

kahden osa-alueen välillä. Samoin musiikin perusopetuksen rahoitus viimeisessä sarakkeessa nostaa tuntuvasti musiikin kokonaisrahoitusta. Musiikin saaman tuen kasvu 1994/1997 taas johtuu lähes yksinomaan Kansallisoopperan vuonna 1997 tehdystä eläkekattteen lisärahoituksesta, joka on sisällytetty lukuihin.

Taulukoiden 4 ja 5 jakaumat ovat sikäli mielekkäitä, että niiden avulla voidaan paikantaa eräitä keskeisiä julkisen rahoituksen loppukäyttäjryhmiä: yksityiset taiteilijat, järjestöt, taidemuseot, jne. Samalla ne kuitenkin myös osoittavat, että rahoituksen aluekohtaisia jakautumia ja muutoksia on mahdollista ymmärtää ottamatta huomioon taustalla olevaa institutionaalista rakennetta. Toisin sanoen, taiteenala ja toiminta-aluekohtaiset tilastot ovat mielettömiä, jos niissä ”lasketaan yhteen” hyvin erilaisia loppukäyttäjiä – taiteilijoita, järjestöjä ja laitoksia.

Laitosten rahoituksen keskeinen asema näkyy molemmissa taulukoissa. Vastakohtana nousee esiin ”luovuuden” tukemisen, siis suoran taiteilijatuen pienuus ja pysähtyneisyys. *Taulukossa 5 on suoran taiteilijatuen osuus valtion kaikista kulttuurimenoista vuonna 1994 vain 7.6 prosenttia, vuonna*

1997 enää vain 6.0 prosenttia.⁴⁶ Toisaalta tämä rahoitus näyttää edelleen voimakkaammin tukevan kuvataiteita ja kirjallisuutta, kahta lohkoa, joilla varsinainen taiteellinen työ tapahtuu lähes kokonaan julkisesti tuettujen taide- ja kulttuurilaitosten ulkopuolella.

Taulukkojen 4 ja 5 tarkastelut osoittavat myös, että rahoituksen aluekohtaiset priorisoinnit näyttävät säilyvän ajassa. *Vakiintunutta laitosrakennetta ja sen vaatimia rahoituspanoksia on ilmeisestikin vaikeaa radikaalisti muuttaa.* Edellä esitetyt huomautukset muistuttavat kuitenkin myös siitä, että monet rahoituksen lisäykset kohdistuvat eri osa-alueille melko sattumanvaraisesti.

Taulukoiden tarkastelu asettaa kyseenalaiseksi, voidaanko osa-aluekohtaisia luokitteluja – olivatpa ne sisällöllisiä, toiminnallisia tai molempien yhdistelmiä – saada koskaan käytännössä niin yksiselitteisiksi, että niiden avulla voitaisiin suorittaa kansainvälisiä vertailuja.

⁴⁶ Pitämällä yllä laitosjärjestelmiä valtio ja kunnat tukevat myös taiteilijoita: näyttelijöitä, ohjaajia, tanssijoita, orkesterimuusikoita, kapellimestareita, näytelmäkirjailijoita, jne. Tämä ei päde vain laitoksessa pysyvästi (tai melko pysyvästi) työskentelevien suhteen. Laitokset – silloin kun joustoa riittää – tarjoavat työmahdollisuuksia ja tiloja ei vain omille vaan myös ulkopuolisille taiteilijoille ja ryhmille.

Laitosten tulorakenne 1994-1997

VOS-rahoituksen piirissä olevat laitokset ja kuntien kulttuuritoimi

Taulukoissa 6A-6D siirrytään jo rahoituksen loppukäyttäjätasolle, tilastoihin, jotka koskevat maamme taide- ja kulttuurilaitosten julkisen rahoituksen, omien tulojen/tuottojen ja menojen kehitystä laman jälkeisellä 1990-luvulla, vuosina 1994-1997. Näissä taulukoissa tarkastelu rajoittuu valtiosuusjärjestelmän piirissä oleviin ja valtion ja kuntien yhteisrahoitamiin laitoksiin: yleisiin kirjastoihin, teattereihin, orkestereihin ja museoihin. Mukana ei ole valtakunnallisia laitoksia, mutta mukaan on otettu kuntien yleinen kulttuuritoimi.⁴⁷ Teattereiden, orkestereiden ja museoiden rahoitusta tarkastellaan tässä yhdessä, hajautus tapahtuu seuraavissa taulukoissa.

Ensiksi on syytä todeta, että taulukoiden 6A-6D menokatetiedot täsmäyvät Taulukon 2 julkisiin menotietoihin (vrt. *rivien i ja j* vastaavat numerot). Samalla voidaan todeta, että *näiden laitosten ja kunnallisen kulttuuritoimen menokatteiden osuus kaikista julkisista taide- ja kulttuurimenoista (suppea määritelmä) oli vuonna 1997 lähes 76 prosenttia – siis ilman keskeisiä valtakunnallisia taidelaitoksia.*⁴⁸ Nämä nostavat osuuden yli 84 prosenttiin. Jos mukaan otetaan ”muut valtakunnalliset erityislaitokset” (ilman Suomen elokuvasäätiötä, lisäten valtakunnalliset erityismuseot) osuus kohoaa noin 90 prosenttiin. (Vrt. *Taulukko 3*)

Laitostilastojen osoittamat yleiset kehityssuunnat ovat selviä. Tulot, tuotot ja julkiset menokatteet kasvavat sekä 1994-1995 että 1995-1996 noin 100 miljoonalla markalla, 1996-1997 kasvu pysähtyy. Vuosina 1994-1996 verorahoitus vielä kasvaa, kun kunnat (erityisesti kirjastojen kohdalla) kompensoivat valtionavun laskun, mutta kasvu pysähtyy 1996-1997. *Laitosten omat tuotot ja muut tulot kasvavat hitaasti 1994-1996, mutta nytkähtävät voimakkaammin (lähes 80 miljoonaa) ylöspäin 1996-1997.* Koko kaudella verorahoituksen osuus kokonaisrahoituksesta laskee 88.7 prosentista 85.2 prosenttiin. Taidelaitosten julkiset menokatteet kasvavat nimellisesti, kirjastojen ja kulttuuritoimen taas kääntyvät laskuun, jonka syynä ovat valtiosuuk-sien supistukset.

Muutos ei kenties tunnu mitenkään dramaattiselta. Jos kuitenkin otetaan huomioon taide- ja kulttuurilaitosten toiminnan luonne (tuottavuuden lisäämisen vaikeudet) sekä kilpailu muun tarjonnaltaan jatkuvasti laajenevan

⁴⁷ Taulukkojen 6A-6D yleisen kulttuuritoimen sarakkeessa on mukana vain kuntien kulttuurilain mukainen VOS-perusteinen kulttuuritoimi ja kuntien tuki järjestöille ja tuotanto- ja harrastustoiminnalle. Mukana ei ole - käytetystä suppeasta kulttuurin määritelmästä johtuen - VOS-perusteista julkista rahoitusta saavia musiikin oppilaitoksia ja taiteen perusopetuksen yksiköitä, joiden julkiset menokatteet vuonna 1997 olivat noin 340 miljoonaa markkaa. Lisäksi voidaan arvioida, että kunnat kohdensivat noin 120 miljoonaa markkaa suoraa tukea taiteille, täyskunnallisille taidelaitoksille, taideharrastuksiin ja taidealan aikuiskoulutukseen (vrt. Ismo Porna, ”Kulttuurilaitosten talous ja osuus kuntien koko kulttuuritoimen kustannuksista”, teoksessa Jouni Kaipainen, *Kulttuurilaitosten taloudelliset vaikutukset*, Suomen Kuntaliitto, 1999, s. 7-8).

⁴⁸ Tässä tarkastelussa näkyy menokate-käsitteen käyttökelpoisuus: se viittaa rahamääriin, jotka rahoittajan kannalta ovat menoja, loppukäyttäjän kannalta tilejä tasapainottavia tuloja (receipts).

Taulukko 6 A. Valtionosuusjärjestelmän piiriin kuuluvien taide- ja kulttuurilaitosten sekä kuntien kulttuuritoimen tuotot, tulot sekä julkiset menokatteet 1994, miljoonina markkoina.

	Kirjastot	Teatterit, orkesterit ja museot	Kuntien yleinen kulttuuritoimi	Yhteensä	Osuus kokonaisrahoituksesta
Laitosten tilinpäätösten mukaiset tuotot ja muut tulot		185		185	7.4 %
Laitosten tuotot kuntien tilinpäätöksissä	50		48	98	3.9 %
Omat tuotot ja tulot yhteensä	50	185	8	283	11.3 %
Menokate kunnilta, netto				Kunnallisverosta: 1301	52.0 %
	395	542	364		
Menokate valtiolta				Valtionosuuksista: 918	36.7 %
	571	299	48		
Julkiset menokatteet yhteensä	966	841	412	2219	88.7 %
Tuotot, tulot ja julkiset menokatteet yhteensä	1016	1026	460	2502	100.0 %
Omien tuottojen ja tulojen osuus kokonaisrahoituksesta	4.9 %	18.0 %	10.4 %	11.3 %	

Taulukko 6 B. Valtionosuusjärjestelmän piiriin kuuluvien taide- ja kulttuurilaitosten sekä kuntien kulttuuritoimen tuotot, tulot sekä julkiset menokatteet 1995, miljoonina markkoina.

	Kirjastot	Teatterit, orkesterit ja museot	Kuntien yl. kulttuuritoimi	Yhteensä	Osuus kokonaisrahoituksesta
Laitosten tilinpäätösten mukaiset tuotot ja muut tulot		201		201	7.7 %
Laitosten tuotot kuntien tilinpäätöksissä	57		53	110	4.2 %
Omat tuotot ja tulot yhteensä	57	201	53	311	11.9 %
Menokate kunnilta, netto				Kunnallisverosta: 1415	54.0 %
	459	579	377		
Menokate valtiolta				Valtionosuuksista: 894	34.1 %
	556	292	46		
Julkiset menokatteet yhteensä	1015	871	423	2309	88.1 %
Tuotot, tulot ja julkiset menokatteet yhteensä	1072	1072	476	2620	100.0 %
Omien tuottojen ja tulojen osuus kokonaisrahoituksesta	5.3 %	18.8 %	11.1 %	11.9 %	

Taulukko 6 C. Valtionosuusjärjestelmän piiriin kuuluvien taide- ja kulttuurilaitosten sekä kuntien kulttuuritoimen tuotot, tulot sekä julkiset menokatteet 1996, miljoonina markkoina.

	Kirjastot	Teatterit, orkesterit ja museot	Kuntien yl. kulttuuri-toimi	Yhteensä	Osuus kokonais-rahoituksesta
Laitosten tilinpäätösten mukaiset tuotot ja muut tulot		218		218	7.9 %
Laitosten tuotot kuntien tilinpäätöksissä	63		61	124	4.5 %
Omat tuotot ja tulot yhteensä	63	218	61	342	12.4 %
Menokate kunnilta, netto	572	596	431	Kunnallis-verosta: 1599	57.7 %
Menokate valtiolta	479	305	44	Valtion-osuuksista: 828	29.9 %
Julkiset menokatteet yhteensä	1051	901	475	2427	87.6 %
Tuotot, tulot ja julkiset menokatteet yhteensä	1114	1119	536	2769	100.0 %
Omien tuottojen ja tulojen osuus kokonaisrahoituksesta	5.7 %	19.5 %	11.4 %	12.4 %	

Taulukko 6 D. Valtionosuusjärjestelmän piiriin kuuluvien taide- ja kulttuurilaitosten sekä kuntien kulttuuritoimen tuotot, tulot sekä julkiset menokatteet 1997, miljoonina markkoina.

	Kirjastot	Teatterit, orkesterit ja museot	Kuntien yl. kulttuuri-toimi	Yhteensä	Osuus kokonais-rahoituksesta
Laitosten tilinpäätösten mukaiset tuotot ja muut tulot		238		238	8.4 %
Laitosten tuotot kuntien tilinpäätöksissä	105		77	182	6.4 %
Omat tuotot ja tulot yhteensä	105	238	77	420	14.8 %
Menokate kunnilta, netto	597	611	405	Kunnallis-verosta: 1613	56.7 %
Menokate valtiolta	458	317	36	Valtion-osuuksista: 811	28.5 %
Julkiset menokatteet yhteensä	1055	928	441	2424	85.2 %
Tuotot, tulot ja julkiset menokatteet yhteensä	1160	1166	518	2844	100.0 %
Omien tuottojen ja tulojen osuus kokonaisrahoituksesta	9.1 %	20.4 %	14.9 %	14.8 %	

Lähteet: Teatteritilastot, Suomen Sinfoniaorkesterit, Museotilasto 1994, 1995, 1996, 1997 sekä kuntien samojen vuosien tilinpäätöstiedot.

media- ja ajanvieteteollisuuden kanssa, voidaan kysyä *miten hitaasti kasvava tai peräti supistuva julkinen tuki vaikuttaa toisaalta laitosten palvelu- ja ohjelmapolitiikkaan, toisaalta niiden mahdollisuuksiin uudenaikaistaa tiloja, laitteita, arkistointia, viestintää ja mainontaa.*⁴⁹

Ammattiorkesterit ja -teatterit sekä museot

Taulukot 7AB-9AB irrottavat toisistaan teattereiden, orkesterien ja museoiden tulot ja niihin on otettu mukaan valtakunnalliset taidelaitokset ja museot sekä erikoismuseot. Tarkastelusta on jätetty pois yleiset kirjastot ja kuntien kulttuuritoimi ja se kohdistuu vain kahden poikkileikkausvuoden, vuosien 1994 ja 1997, vertailuun.

Laitosten luokituksessa käytetään vivunvartena VOS-järjestelmää. Laitosjärjestelmän perusrungon, VOS-järjestelmän piirissä olevien laitosten, kahta puolta on järjestetty toisaalta kansallisiksi laitoksiksi, toisaalta kaatoluokaksi ”muut”.

Kansalliset laitokset jakautuvat kahteen: toisaalta valtion budjettitalouden piirissä olevan katto-organisaation alaisiin ja toisaalta muodollisesti itsenäisiin, mutta valtion avun turvin toimiviin. Edelliseen ryhmään kuuluvat Museoviraston alainen Kansallismuseo – tai oikeastaan museoryväs – ja Valtion taidemuseon alaiset kolme erillistä museota; jälkimmäiseen kuuluvat Kansallisteatteri ja Kansallisooppera. Radion sinfoniaorkesteri kuuluu edelliseen ryhmään sikäli, että se on osa valtion omistamaa yritysorganisaatiota (Oy Yleisradio Ab), joka taas edellä esitettyjen kansantalouden tilinpidon määrittelysten mukaisesti on markkinatuotannon puolella, mutta luokitukseltaan ”valtion liikelaitos”⁵⁰.

VOS-laitosten eri tyyppisiä ei tässä tarkastelussa ole lähdetty tarkemmin luokittelemaan, varsinkin kun perustilastot osoittivat ne tulo- ja menorkenteiden suhteen melko yhtenäiseksi ryhmäksi. Luokittelun tarkentamisen tarvetta (esimerkiksi valtakunnallisia tai alueellisia tehtäviä hoitavien ja yksityistä säätiötukea saavien laitosten osalta) havainnollistetaan myöhemmin esimerkkien avulla.

Kaatoluokkaan ”muut” kuuluu toisaalta joukko vain kunnallista tukea nauttivia paikallisia laitoksia, toisaalta joukko yksityiseltä perustalta aloitettuja ja useimmiten VOS-järjestelmän piiriin pyrkiviä laitoksia.

⁴⁹ Laitoksilla on yleensä käytössään erittäin vähän ”vapaita parametrejä” oman tuottonsa kohottamiseksi tai kustannusten leikkaamiseksi. Julkiseen tukeen on yleensä liitetty ehto, ettei hintoja saa vapaasti korottaa ja että eräille yleisryhmille (koululaiset, nuoret, eläkeläiset) on tarjottava palveluja alennettuun hintaan. Vain eräissä poikkeustapauksissa (esim. teatterimusikaalit), hintoja on nostettu korvaamaan tuotantokustannusten nousua. Myös työvoimakustannusten nousu on ollut laitosten oman kontrollin ulottumattomissa. Käytössä onkin usein vain marginaalisia keinoja kuten aukioloaikojen ja esitysmäärien supistaminen tai sunnuntaiesitysten ja -aukioloaikojen leikkaaminen työvoimakustannusten vähentämiseksi. Näiden käytöllä taas on usein omat haittavaikutuksensa niin palvelujen laatuun kuin myyntituloihin.

⁵⁰ RSO ei ole mukana taulukoissa 1-5, koska niissä ei ole muutakaan opetusministeriön ulkopuolista valtion tai valtion liikelaitosten rahoitusta. Se on täällä mukana täydentämässä valtakunnallisten laitosten ja orkestereiden joukkoa ja laajentamassa vertailua.

Taulukko 7 A. Suomen ammattiorkestereiden rahoitus rahoituslähteittäin 1994 (Mmk ja osuuksina (%) kokonaisrahoituksesta) sekä vastaavat kokonaismenot.

Orkesterin asema julkisen tuen suhteen	Omat tuotot ja tulot, julkiset menokatteet						Menot
	Omat tuotot ja tulot	Menokate valtiolta	Menokate kuntasektorilta, netto	Muu julkinen rahoitus	Julkiset menokatteet yhteensä	Kokonaisrahoitus	Menot yhteensä
Radion sinfoniaorkesteri (RSO)	2 (9.0)	24 (90.2)		0.2 (0.8)	24 (91.0)	27 (100.0)	27
Valtionosuusjärjestelmän piirissä olevat orkesteri (N=21)	18 (9.8)	53 (27.9)	118 (62.0)	0.5 (0.3)	171 (90.2)	189 (100.0)	189
Muut orkesterit (N=4)	0.8 (31.3)		1.4 (55.7)	0.3 (13.0)	1.7 (68.7)	2.5 (100.0)	3
Yhteensä (N=26)	22 (9.9)	77 (35.2)	119 (54.4)	1 (0.5)	197 (90.1)	219 (100.0)	219

Taulukko 7 B. Suomen ammattiorkestereiden rahoitus rahoituslähteittäin 1997 (Mmk ja osuuksina (%) kokonaisrahoituksesta) sekä vastaavat kokonaismenot.

Orkesterin asema julkisen tuen suhteen	Omat tuotot ja tulot, julkiset menokatteet						Menot
	Omat tuotot ja tulot	Menokate valtiolta	Menokate kuntasektorilta, netto	Muu julkinen rahoitus	Julkiset menokatteet yhteensä	Kokonaisrahoitus	Menot yhteensä
Radion sinfoniaorkesteri (RSO)	3 (9.5)	30 (89.5)		0.3 (1.0)	30 (90.5)	33 (100.0)	33
Valtionosuusjärjestelmän piirissä olevat orkesteri (N=23)	28 (12.6)	57 (25.7)	135 (61.0)	1.5 (0.7)	194 (87.4)	222 (100.0)	221
Muut orkesterit (N=4)	0.4 (28.4)		0.9 (58.9)	0.2 (12.8)	1.1 (71.6)	1.6 (100.0)	1.8
Yhteensä (N=28)	32 (12.3)	87 (33.9)	136 (53.0)	2 (0.8)	225 (87.7)	257 (100.0)	257

Lähteet: Suomen Sinfoniaorkesterit 1994 ja 1997.

Taulukko 8 A. Suomen ammattiteattereiden rahoitus rahoituslähteittäin 1994 (Mmk ja osuuksina (%) kokonaisrahoituksesta) sekä vastaavat kokonaismenot.

Teatterin asema julkisen tuen suhteen	Omat tuotot ja tulot, julkiset menokatteet						Menot
	Omat tuotot ja tulot	Menokate valtiolta	Menokate kuntasektorilta, netto	Muu julkinen rahoitus	Julkiset menokatteet yhteensä	Kokonaisrahoitus	Menot yhteensä
Kansallisooppera	48 (24.6)	130 (66.1)	18 (9.3)		148 (75.4)	196 (100.0)	170
Kansallisteatteri	15 (27.5)	38 (70.4)	1 (2.0)		40 (72.5)	55 (100.0)	53
Valtionosuusjärjestelmän piirissä olevat teatterit (N=53)	119 (22.1)	151 (28.3)	261 (48.8)	4 (0.8)	417 (77.9)	535 (100.0)	533
Muut teatterit (N=8)	1.3 (41.1)	0.8 (26.4)	0.5 (17.0)	0.5 (15.5)	1.8 (58.9)	3 (100.0)	3
Yhteensä (N=63)	183 (23.2)	320 (40.6)	281 (35.6)	5 (0.6)	606 (76.8)	789 (100.0)	760

Taulukko 8 B. Suomen ammattiteattereiden rahoitus rahoituslähteittäin 1997 (Mmk ja osuuksina (%) kokonaisrahoituksesta) sekä vastaavat kokonaismenot.

Teatterin asema julkisen tuen suhteen	Omat tuotot ja tulot, julkiset menokatteet						Menot
	Omat tuotot ja tulot	Menokate valtiolta	Menokate kuntasektorilta, netto	Muu julkinen rahoitus	Julkiset menokatteet yhteensä	Kokonaisrahoitus	Menot yhteensä
Kansallisooppera	49 (23.9)	127 (61.3)	20 (9.8)	10 (5.0)	157 (76.1)	207 (100.0)	204
Kansallisteatteri	14 (26.9)	38 (70.9)	1 (2.3)		39 (73.1)	54 (100.0)	52
Valtionosuusjärjestelmän piirissä olevat teatterit (N=54)	136 (23.9)	157 (27.7)	268 (47.3)	6 (1.0)	432 (76.1)	568 (100.0)	561
Muut teatterit (N=1)	7 (96.4)	0.2 (2.8)	0.1 (0.7)	0.0 (0.1)	0.3 (3.6)	7 (100.0)	6
Yhteensä (N=57)	206 (24.7)	322 (38.6)	290 (34.7)	16 (1.9)	628 (75.3)	835 (100.0)	824

Lähteet: Teatteritilastot 1994 ja 1997.

Taulukko 9 A. Museoalan ammattihenkilökunnan hoitamien Suomen museoiden rahoitus rahoituslähteittäin* vuonna 1994, (Mmk ja osuuksina (%) kokonaisrahoituksesta) sekä vastaavat kokonaismenot.

	Omat tuotot ja tulot, julkiset menokatteet						Menot
Museon asema julkisen tuen suhteen	Omat tuotot ja tulot	Menokate valtiolta	Menokate kuntasektorilta, netto	Muu julkinen rahoitus	Julkiset menokatteet yhteensä	Kokonaisrahoitus	Menot yhteensä
Suomen Kansallismuseo	3 (18.1)	15 (81.9)			15 (81.9)	19 (100.0)	19
Valtion taidemuseo	6 (15.4)	32 (82.3)		1 (2.4)	33 (84.6)	39 (100.0)	32
Valtionosuusjärjestelmän piirissä olevat museot (N=105)	31 (10.5)	92 (31.6)	161 (55.0)	9 (3.0)	261 (89.5)	292 (100.0)	292
Kunnallisen tuen piirissä olevat museot (N=7)	2 (20.2)	2 (24.0)	2 (21.2)	4 (34.7)	8 (79.8)	10 (100.0)	10
Muut museot (N=16)	5 (15.2)	23 (75.3)		3 (9.4)	26 (84.8)	31 (100.0)	31
Yhteensä N=130)	47 (11.9)	165 (42.3)	163 (41.6)	16 (4.1)	344 (88.1)	391 (100.0)	384

Taulukko 9 B. Museoalan ammattihenkilökunnan hoitamien Suomen museoiden rahoitus rahoituslähteittäin* vuonna 1997 (Mmk ja osuuksina (%) kokonaisrahoituksesta) sekä vastaavat kokonaismenot.

	Omat tuotot ja tulot, julkiset menokatteet						Menot
Museon asema julkisen tuen suhteen	Omat tuotot ja tulot	Menokate valtiolta	Menokate kuntasektorilta, netto	Muu julkinen rahoitus	Julkiset menokatteet yhteensä	Kokonaisrahoitus	Menot yhteensä
Suomen Kansallismuseo	6 (22.3)	20 (77.0)		0.2 (0.6)	21 (77.7)	27 (100.0)	27
Valtion taidemuseo	11 (27.2)	31 (72.8)			31 (72.8)	42 (100.0)	43
Valtionosuusjärjestelmän piirissä olevat museot (N=117)	52 (14.2)	101 (27.4)	204 (55.4)	11 (3.1)	317 (85.8)	369 (100.0)	387
Kunnallisen tuen piirissä olevat museot (N=7)	2 (26.3)	2 (27.2)	3 (37.5)	0.8 (9.0)	6 (73.7)	9 (100.0)	10
Muut museot (N=19)	3 (6.8)	45 (89.0)		2 (4.3)	47 (93.2)	50 (100.0)	50
Yhteensä N=145)	75 (15.2)	199 (40.1)	208 (41.8)	14 (2.9)	421 (84.8)	496 (100.0)	516

*Suomen Kansallismuseon ja muiden museoiden (N=16/19) menokate valtiolta ja muu julkinen rahoitus arvioitu niiden Museotilastossa ilmoittamien menojen perusteella.

Lähteet: Museotilasto 1994 ja 1997, valtion tilinpäätöstiedot 1994 ja 1997.

Taulukot 7AB-9AB osoittavat ensiksi, että taulukkojen 6AD osoittamat tulorakenteen muutokset ovat tapahtuneet kaikissa kolmessa laitosjärjestelmässä: omat tuotot ja muut tulot kasvavat, julkiset menokatteet stagnoituvat, ts. niiden osuus tuloista ja tuotoista alenee. Museojärjestelmässä tämä kehitys on selvin.

Laitosryhmiä tarkasteltaessa kehitys on selvin valtionosuusjärjestelmän piiriin kuuluvissa laitoksissa: julkinen tuki on kasvanut nimellisesti, mutta ei ilmeisesti ole riittänyt kompensoimaan kustannuskehitystä: omien tulojen ja tuottojen lisääminen on ollut välttämätöntä. ”Muiden laitosten” kohdalla muutokset selittyvät lähinnä ryhmäkoon muutoksilla, jotka taas johtuvat laitosten lopettamisista tai siirtymisistä VOS-järjestelmän piiriin.

Kansallisten laitosten kohdalla kehitys näyttää olevan epäyhtenäistä tai peräti sattumanvaraista riippumatta siitä, ovatko ne sitten muodollisesti ei-julkisia (Kansallisooppera), yrityksiä (Kansallisteatteri) tai valtion/valtion liikelaitoksen budjettitalouden piirissä (Museovirasto/Kansallismuseo, Valtion taidemuseo, Radion Sinfoniaorkesteri). Eräänä syynä tähän ovat olleet rakennus- ja muuttotöiden aiheuttamat häiriöt toiminnoissa (Valtion taidemuseo/Kiasma 1997, Kansallismuseo 1997). Koska yleissuuntauksen vastainen kehitys on kuitenkin ollut selvin Kansallisoopperan ja Kansallisteatterin kohdalla, asiaa on syytä pohtia yleisemmin.

Kansallisten laitosten ryhmän toiminnallinen epäyhtenäisyys ja keskinäiset erot johtuvat varmasti voittopuolisesti siitä tekijästä, joka kansantalouden tilinpidossa erottaa julkisen yksityisestä: laitosten toimintaan kohdistuvasta talouden ulkopuolisesta kontrollista. Tässä erot valtion budjettitalouden piiriin kuuluvien ja kuulumattomien laitosten välillä ovat selvät. En puutu tässä hallinnolliseen kontrolliin, jonka suhteen erot myös ovat huomattavat⁵¹, vaan tarkastelen asiaa tilastollisten ratkaisujen ja tulkintojen kannalta mielekkäämmästä edellä luonnostellusta kansantalouden tilinpidon katsannosta.

Kansallisteatterin ja Kansallisoopperan tapauksessa itse taiteellinen tuotantotoiminta noudattelee ulkoa asetttuvien taloudellisten raamien puitteissa itsenäisten ensemble/repertoire-laitosten käytäntöä. Tuotanto on taloudellisesti yhtenäinen kokonaisuus, jossa julkiset avustukset (=menokatteet, vrt. Liite 2 B) kohdistuvat selvänä ylläpito- ja hintatukena koko toimintaan.⁵²

Muutokset valtion tulo- ja menoarvioprosesseissa ja finanssihallinnossa 1990-luvun lopulla ovat muuttaneet radikaalisti Valtion taidemuseon ja Kansallismuseon toiminnan taloudellisia lähtökohtia ja toimintatilannetta. Nämä muutokset ilmenevät selvimmin maksuperustelain soveltamisohjeissa, tulosopimusneuvottelukäytännöissä, nettobudjetoinnissa sekä valtionalouden tarkastusviraston tilintarkastuskäytännöissä.⁵³ Laitokset ovat joutuneet kiinnittämän entistä enemmän huomiota kulttuuripoliittisista syistä hintatuetun maksullisen palvelun (museotoiminnan ylläpidon, näyttelytoiminnan) tehostamiseen. Tämä heijastuu tilastoissa kohonneina omina tuloina ja tuottoina.

⁵¹ Vrt. yllä s. 25; ks. myös selvitysmies Pirkko K. Koskinen, *Selvitys Valtion taidemuseosta, 1999*, mt. s. 18-22 ja selvitysmies VTM Risto Ruuhonen, *Muistio koskien Suomen Kansallisoopperan taloutta, hallintoa ja tulevaisuuden rahoitustarpeita*, Helsinki 31.3.2000, s. 12-14.

⁵² Poikkeuksena tietysti erityisavustukset esim. ulkomaan kiertueisiin ja ”kriisipaikkaukset” kuten eläkevajeen kattaminen, vrt. Liite 2 B.

⁵³ Parhaan kuvan näistä muutoksista ja niiden vaikutuksista laitosten toimintapolitiikkaan saa valtionalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomuksista; vrt. esim. *Museoviraston tilintarkastuskertomus 1997* ja *Valtion taidemuseon tilintarkastuskertomus 1997*.

Valtion taidemuseon kohdalla omat tulot ja tuotot kohosivat vuonna 1997 myös Nykyaiteen museon tekemien sponsorisopimusten johdosta. Tilastoteknisesti kysymys on siitä, miten sponsorointi – ja yleensä erityyppinen oman ”sivuliiketoiminnan” (esimerkiksi ravintolatoiminnan) tuotot ja säätiöiden tai yhdistysten kautta tuleva rahoitus – ilmenee laitosten kirjanpidossa ja miten se voitaisiin luokitella ja ottaa huomioon rahoitustilastoissa.⁵⁴

Edellä tehty lyhyt vertailu osoittaa, ettei markkinattoman toiminnan piiriin kuuluvien ”liikevaihdottomien” säätiöiden tai yritysten siirto julkisyhteisöjen joukkoon vielä sinällään selventäisi tilannetta. Ainakin taiteiden ja kulttuurin alueella tämä ryhmä jäisi talouden ohjauksen ja taloudellisten toimintaperiaatteiden ja suhteen hyvin heterogeeniseksi ja sitä kuvaavat keskimääräiset indikaattorit (esimerkiksi menoihin suhteutetut omat tulot) olisivat harhaisia. Kysymys siitä, pitäisikö tätä ryhmää yhtenäistää samaan tapaan kuin on tehty VOS-laitosten kohdalla, ei enää kuulu tämän julkaisun piiriin. Varsinaisten taide- ja kulttuuritoimintojen yhtiöittäminen tai muu tilinpidollinen itsenäistämisen helpottaisi kuitenkin varmasti tilastointia ja taloudellista toimintaa kuvaavien indikaattoreiden kehittämistä – ja ilmeisesti myös laitosten kulttuuripoliittista seurantaa.

Taulukko 10A1 tiivistää edellisen taulukkojoukon tiedot yhteen taulukkoon. Lisäksi siinä suhteutetaan omat tulot käyttömenoihin. Edellä metodiosassa todettiin, että ”eurooppalaisen” kansantalouden tilinpidon (EKT95) mukaan kaikki tuotannolliset yksiköt, joiden omat myyntitulot jäävät alle 50 prosentin kustannuksista luetaan markkinattoman (voittoa tavoittelemattoman) toiminnan piiriin; ja näistä taas julkiselle sektorille voidaan lukea yksiköt, joita julkinen hallinto voittopuolisesti rahoittaa ja selvästi ohjaa (nimittämällä toimivan johdon).

Taulukon tiedot viittaavat siihen, että harva laitos kuuluu markkinatoiminnan piiriin tai on todella ”yksityinen” myyntitulo- ja rahoituskriteerein. Kuten myöhemmät esimerkkitapaukset osoittavat, silloinkin kun nämä kriteerit tulevat täytettyä on tavallisesti kyseessä vain poikkeustilanne: toiminnan aloitus, alhaiset (subventoidut) kiinteistökustannukset tai muulta kuin julkiselta sektorilta (tukisäätiöiltä) tulevat menokatteet. Jos kansantalouden tilinpidon kannalta halutaan tehdä järkeviä luokituspäätöksiä, niin yleiset kirjastot ovat selvästi osa julkista sektoria (kunnallishallintoa), muista VOS-laitoksista säätiö- ja yhdistyspohjaiset jäävät voittoa tavoittelemattoman toiminnan piiriin, muiden kohdalla joudutaan harkitsemaan tapaus tapaukselta omistussuhteita ja kontrollikriteerin toteutumista.

Seuraavan taulukon (Taulukko 10A2) prosenttiluvut on laskettu siten, että ne paljastavat institutionaalisen sektorin rahoitukseen käytettyjen rahamäärien suhteelliset painot koko laitoskentässä. Pohjimmaiselta riviltä näkyy taas selvästi koko kentän yleiset kehityspiirteet: valtion osuuden heikkenemi-

⁵⁴ Erityisen ongelmallista ovat voittopuolisesti julkisen tuen turvin toimivien, mutta oikeusasemaltaan yksityisten laitosten ”sivutulot” (esim. ravintolatulot, kirja- ja muistoesinekaupan tulot) ja julkisyhteisöjen sponsorointitulot. Ongelmat, jotka koskevat budjettirahoitteisten julkisyhteisöjen oikeutta sitoutua sponsorisopimukseen ja tapaa, jolla ne käyttävät ja tilittävät niistä saatuja varoja olivat vielä tätä kirjoitettaessa ratkomatta. Niitä selvittämään asetettu työryhmä jätti muistionsa valtiovarainministeriölle 22.5.2000. Muistiossa kuitenkin kehitellään vain yleisiä pelinsääntöjä valtionhallinnon sponsorirahoituksen hankinnalla, sitä koskevat taloushallinnon periaatteet jätettiin vielä auki odottamaan jatkoselvityksen tuloksia, vrt. Sponsorointi valtionhallinnossa, *Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita*, 5/2000, s. 21.

Taulukko 10 A 1. Teattereiden, orkestereiden ja museoiden rahoitusrakenne laitoistyypeittäin ja tulolähteiden mukaan, 1994 ja 1997 (Mmk, käyppiin hintoihin).

1994		1997									
Laitostyyppi	Tuotot, tulot ja meno-katteet yht.*	Omat tuotot ja muut tulot	Meno-kate valtiolta	Meno-kate kunnilla	Omat tuotot ja käyttö-menoista**	Laitostyyppi	Tuotot, tulot ja meno-katteet yht.*	Omat tuotot ja muut tulot	Menokate valtiolta	Meno-kate kunnilla	Omat tuotot ja käyttö-menoista**
Kansallisooppera	196.4	48.3	129.7	18.3	30.1	Kansallisooppera	206.5	49.3	126.7	20.2	25.7
Kansallisteatteri	54.5	15.0	38.4	1.1	31.4	Kansallisteatteri	53.6	14.4	38.0	1.2	30.3
VOS-teatterit (N=53)	535.4	118.5	151.4	261.4	27.3	VOS-teatterit (N=54)	567.6	135.8	157.4	268.5	28.7
Muut teatterit (N=8)	3.1	1.3	0.8	0.5	47.0	Muut teatterit (N=1)	7.1	6.8	0.2	0.1	119.1
Teatterit yhteensä (N=63)	789.4	183.1	320.3	281.4	28.4	Teatterit yhteensä (N=57)	834.8	206.3	322.3	290.0	28.8
Radion sinfoniaorkesteri	26.7	2.4	24.1		9.0	Radion sinfoniaorkesteri	33.5	3.2	30.0		9.5
VOS-orkesterit (N=21)	189.4	18.5	52.9	117.5	10.7	VOS-orkesterit (N=23)	221.5	28.0	57.0	135.1	13.6
Muut orkesterit (N=4)	2.5	0.8		1.4	27.6	Muut orkesterit (N=4)	1.6	0.4		0.9	25.5
Orkesterit yhteensä (N=26)	218.7	21.7	77.0	118.9	10.7	Orkesterit yhteensä (N=28)	256.6	31.6	87.0	136.0	13.2
Suomen Kansallismuseo***	18.9	3.4	15.5		20.7	Suomen Kansallismuseo***	26.5	5.9	20.4		28.8
Valtion taidemuseo	38.5	5.9	31.7		23.3	Valtion taidemuseo	42.0	11.4	30.5		32.5
VOS-museot (N=105)	291.9	30.5	92.1	160.5	14.9	VOS-museot (N=117)	369.0	52.2	101.0	204.4	18.3
Kunnallisesti tuetut museot (N=7)	10.1	2.0	2.4	2.1	27.7	Kunnallisesti tuetut museot (N=7)	8.6	2.3	2.3	3.2	29.2
Muut museot (N=16)***	31.2	4.7	23.5		19.1	Muut museot (N=19)***	50.2	3.4	44.7		9.9
Museot yhteensä (N=130)	390.5	46.6	165.2	162.7	16.7	Museot yhteensä (N=145)	496.3	75.2	199.0	207.7	19.6
Laitokset yhteensä (N=219)	1398.6	251.4	562.5	563.0	22.3	Laitokset yhteensä (N=230)	1587.7	313.2	608.4	633.7	23.4

* Tähän sisältyy myös "muu julkinen rahoitus" (ks. taulukot 7 A - 9 B).

** Käyttömenot = henkilöstömenot + muut toimintamenot (ks. taulukko 10 B 1).

*** Suomen Kansallismuseon ja muiden museoiden (N=16) valtion tuki ja tulot yht. arvioitu niiden Museotilastossa ilmoittamien menojen perusteella.

Lähteet: Teatteritilastot, Suomen Sinfoniaorkesterit, Museotilasto 1994 ja 1997, valtion tilinpäätöstiedot 1994 ja 1997.

Taulukko 10 A 2. Teattereiden, orkestereiden ja museoiden rahoitusrakenne laitostyypeittäin ja tulolähteiden* mukaan, 1994 ja 1997, osuuksina (%) kokonaisrahoituksesta.

1994		1997							
Laitostyyppi	Omat tulot	Valtion tuki	Kunnan tuki	Tulot yhteensä	Laitostyyppi	Omat tulot	Valtion tuki	Kunnan tuki	Tulot yhteensä
Suomen Kansallisooppera	3.5	9.3	1.3	14.0	Suomen Kansallisooppera	3.1	8.0	1.3	13.0
Suomen Kansallisteatteri	1.1	2.7	0.1	3.9	Suomen Kansallisteatteri	0.9	2.4	0.1	3.4
VOS-teatterit (N=53)	8.5	10.8	18.7	38.3	VOS-teatterit (N=54)	8.6	9.9	16.9	35.7
Muut teatterit (N=8)	0.1	0.1	0.0	0.2	Muut teatterit (N=1)	0.4	0.0	0.0	0.4
Teatterit yhteensä (N=63)	13.1	22.9	20.1	56.4	Teatterit yhteensä (N=57)	13.0	20.3	18.3	52.6
Radion sinfoniaorkesteri	0.2	1.7		1.9	Radion sinfoniaorkesteri	0.2	1.9		2.1
VOS-orkesterit (N=21)	1.3	3.8	8.4	13.5	VOS-orkesterit (N=23)	1.8	3.6	8.5	14.0
Muut orkesterit (N=4)	0.1		0.1	0.2	Muut orkesterit (N=4)	0.0		0.1	0.1
Orkesterit yhteensä (N=26)	1.6	5.5	8.5	15.6	Orkesterit yhteensä (N=28)	2.0	5.5	8.6	16.2
Suomen Kansallismuseo**	0.2	1.1		1.4	Suomen Kansallismuseo**	0.4	1.3		1.7
Valtion taidemuseo	0.4	2.3		2.8	Valtion taidemuseo	0.7	1.9		2.6
VOS-museot (N=105)	2.2	6.6	11.5	20.9	VOS-museot (N=117)	3.3	6.4	12.9	23.2
Kunnallisesti tuetut museot (N=7)	0.1	0.2	0.2	0.7	Kunnallisesti tuetut museot (N=7)	0.1	0.1	0.2	0.5
Muut museot (N=16)**	0.3	1.7		2.2	Muut museot (N=19)**	0.2	2.8		3.2
Museot yhteensä (N=130)	3.3	11.8	11.6	27.9	Museot yhteensä (N=145)	4.7	12.5	13.1	31.3
Laitokset yhteensä (N=219)	18.0	40.2	40.3	100.0	Laitokset yhteensä (N=230)	19.7	38.3	39.9	100.0

* Muu julkinen rahoitus (ks. taulukot 7 A - 9 B) mukana

** Suomen Kansallismuseon ja muiden museoiden (N=16/19) valtion tuki ja tulot on arvioitu niiden Museotilastossa ilmoitettujen menojen perusteella.

Lähteet: Teatteritilastot, Suomen Sinfoniaorkesterit, Museotilasto 1994 ja 1997, valtion tilinpäätöstiedot 1994 ja 1997.

nen, kuntien rahoitusvastuun kasvu suhteessa valtioon sekä omien tuottojen ja tulojen rahoitusosuuden kasvu. Teatterit vaativat selvästikin suurimman rahoitusosuuden, mutta on huomattava, että niiden joukkoon on liitetty Kansallisoppera. Ne ovat kuitenkin 1994/1997 menettäneet ”markkinaosuuttaan” instituutioiden kokonaiskentässä. Niiden tuotot ja omat tulot ovat myös selvästi suurimmat – lähes kaksi kertaa korkeammat kuin museoiden ja orkestereiden omatulo-osuudet yhteensä.

Laitosten meno- ja henkilöstörakenne 1994 ja 1997

Laitosten menorakenne

Taulukot 10B1 ja 10B2 tarjoavat yleiskuvan taidelaitosten ja museoiden menorakenteesta vuosina 1994 ja 1997. Menorakennetta tarkasteltaessa on syytä muistaa, että taulukon laitosten julkiset menokatteet vievät 84 prosenttia kaikista julkista kulttuurimenoista (suppean kulttuurimääritelmän mukaan, vrt. edellä).

Kokonaisuudessa taulukkojen laitosten menorakennetiedot kuvaavat hyvin koko julkisen rahoituksen menolajikohtaista jakautumaa, siis jakautumaa, jonka metodiosan Asetelma 1:n mukaan tulisi olla julkisten rahoitustilastojen perustana.

Taulukkojen luotettavimmat erät ovat henkilöstömenot ja muut (käyttö-) menot, epäluotettavimmat taas kiinteistömenot. Viimeksi mainittu johtuu juuri niistä syistä, joita edellä käsiteltiin investointimenojen ja käyttömenojen suhdetta eriteltäessä: julkiset rahoittajat lisäävät tukeaan tarjoamalla laitoksille tiloja joko nolla- tai melko nimellisellä vuokralla. Tästä syystä laitosten kokonaismenoja on vaikeaa eritellä sinällään tai käyttää kantalukuna eri menolajien suhteellisia osuuksia laskettaessa.

Eräs tapa ratkoa kiinteistömenojen ja kokonaismenojen ongelmaa on etsiä kullekin laitostyypille ”kohtuullinen” kiinteistömenoprosentti. Etsimällä tilastoista ja tutkimuksista ”mallitapauksia”, joissa kiinteistömenojen voidaan otaksua olleen lähellä vallitsevaa reaalista vuokra- ja kiinteistökustannusten tasoa, karkeina kiinteistömenoprosenttien arvoina (moodi, vuokrat ja muut kiinteistökustannukset ilman poistoja) voitaisiin (vuoden 1997 kustannustason mukaan) pitää seuraavia: teatterit 20 prosenttia, orkesterit 12 prosenttia ja museot 32 prosenttia.⁵⁵

Näillä prosenttiluvuilla laskien Taulukko 10 B 1:n kokonaiskiinteistömenoihin tulisi vajaan 140 miljoonan markan lisäys ja ”todellinen” käyttömeno-

⁵⁵ Kiinteistökustannukset voidaan tietysti laskea joko vallitsevaa vuokratasoa vastaaviksi tai annuiteettiperiaatteella. Jälkimmäisellä tavalla laskien esimerkiksi oopperan tapauksessa taulukon mukaisella vuokralla ja 890 miljoonan rakennusinvestoinneilla diskonttokorko jäisi alle viiden prosentin. Kuntien lamanjälkeisestä ”ryhtiilikkeestä” taide- ja kulttuurilaitosten kiinteistökustannusten nostamiseksi, ks. esim. Jarmo Mäkinen, *Baumol'in tauti ja sinfoniaorkesterit*, Jyväskylän yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitoksen yhteiskuntapolitiikan työpapereita No. 104, Jyväskylä 1999, s. 62.

Taulukko 10 B 1. Teattereiden, orkesterien ja museoiden menorakenne (Mmk, käyppi hintoihin) ja henkilöstörakenne* 1994 ja 1997.

1994		1997											
Laitostyyppi	Menot yhteensä	Henkilöstömenot	Taiteellinen/museoalan henkilöstö	Muu henkilöstö	Kiinteistömenot	Muut menot	Laitostyyppi	Menot yhteensä	Henkilöstömenot	Taiteellinen/museoalan henkilöstö	Muu henkilöstö	Kiinteistömenot	Muut menot
Kansallisooppera	170.3	128.4	259+107	231+22	9.8	32.1	Kansallisooppera	204.3	159.5	290+117	271+25	12.7	32.1
Kansallisteatteri	52.7	35.9	55.5+25	117.5+22	4.8	12.0	Kansallisteatteri	51.8	38.9	51+35	121.5+22	4.2	8.7
VOS-teatterit (N=53)	533.3	344.5	834+335	985.5+149	99.4	89.4	VOS-teatterit (N=54)	561.4	378.0	786+460	1022.5+170	88.9	94.5
Muut teatterit (N=8)	3.2	1.7	9+7	2+1	0.5	1.0	Muut teatterit (N=1)	6.2	4.3	1+31	5+5	0.5	1.4
Teatterit yhteensä (N=63)	759.6	510.5	1157+475	1336+194	114.6	134.5	Teatterit yhteensä (N=57)	823.8	580.7	1128+644	1420+222	106.3	136.8
Radion sinfoniaorkesteri	26.7	21.9	99+0	10+0		4.8	Radion sinfoniaorkesteri	33.5	25.7	101+0	10+0		7.8
VOS-orkesterit (N=21)	189.5	145.9	738+495	70+24	16.6	27.0	VOS-orkesterit (N=23)	221.5	172.0	742+555	78+26	16.5	32.9
Muut orkesterit (N=4)	2.9	1.7	5+212	1+2	0.1	1.2	Muut orkesterit (N=4)	1.8	1.1	0+232	0+7	0.0	0.7
Orkesterit yhteensä (N=26)	219.1	169.4	842+707	80+26	16.7	33.0	Orkesterit yhteensä (N=28)	256.7	198.8	843+787	88+33	16.5	41.4
Kansallismuseo	18.9	14.1	17	62+17	2.4	2.4	Kansallismuseo	26.5	17.7	32	58+27	6.0	2.8
Valtion taidemuseo	32.0	16.6	30	59+5	6.6	8.8	Valtion taidemuseo	43.0	20.7	24	92+45	7.8	14.4
VOS-museot (N=105)	291.5	141.1	444	411+190	86.8	63.7	VOS-museot (N=117)	387.0	172.4	510	410+257	101.3	113.3
Kunnallisesti tuetut museot (N=7)	10.2	4.6	11	15+13	2.8	2.7	Kunnallisesti tuetut museot (N=7)	9.5	5.5	13	15+12	1.8	2.3
Muut museot (N=16)	31.2	16.0	81	37+10	6.3	8.9	Muut museot (N=19)	50.2	25.6	96	38+21	16.0	8.6
Museot yhteensä (N=130)	383.7	192.4	583	584+235	104.9	86.4	Museot yhteensä (N=145)	516.3	241.9	675	613+362	133.0	141.4
Laitokset yhteensä (N=219)	1362.4	872.3	2582+1182	2000+455	236.2	253.9	Laitokset yhteensä (N=230)	1596.8	1021.4	2646+1431	2121+617	255.8	319.5

* Taiteellinen henkilöstö sisältää myös teatterin johdon, orkesterien kapellimestarit ja intendentit, muu henkilökunta on tekninen ja hallinnollinen henkilöstö. Teattereiden henkilöstöluvut perustuvat esitetyihin miesyövuosiarviointiin, orkesterien ilmoitettuihin vakansseihin. Museoiden vakainainen muu henkilökunta on laskettu henkilötyövuosien ja vakainaisen henkilöstön määrän erotuksena.

Lähteet: Teatteritilastot, Suomen Sinfoniaorkesterit, Museotilasto 1994 ja 1997.

Taulukko 10 B 2. Teattereiden, orkestereiden ja museoiden menolajit osuuksina (%) kokonaismenoista 1994 ja 1997.

1994		1997							
Laitostyyppi	Henkilöstömenot	Kiinteistömenot	Muut menot	Menot yhteensä	Laitostyyppi	Henkilöstömenot	Kiinteistömenot	Muut menot	Menot yhteensä
Suomen Kansallisooppera	9.4	0.7	2.4	12.5	Suomen Kansallisooppera	10.0	0.8	2.0	12.8
Suomen Kansallisteatteri	2.6	0.4	0.9	3.9	Suomen Kansallisteatteri	2.4	0.3	0.5	3.2
VOS-teatterit (N=53)	25.3	7.3	6.6	39.1	VOS-teatterit (N=54)	23.7	5.6	5.9	35.2
Muut teatterit (N=8)	0.1	0.0	0.1	0.2	Muut teatterit (N=1)	0.3	0.0	0.1	0.4
Teatterit yhteensä (N=63)	37.5	8.4	9.9	55.8	Teatterit yhteensä (N=57)	36.4	6.7	8.6	51.6
Radion sinfoniaorkesteri	1.6		0.4	2.0	Radion sinfoniaorkesteri	1.6		0.5	2.1
VOS-orkesterit (N=21)	10.7	1.2	2.0	13.9	VOS-orkesterit (N=23)	10.8	1.0	2.1	13.9
Muut orkesterit (N=4)	0.1	0.0	0.1	0.2	Muut orkesterit (N=4)	0.1	0.0	0.0	0.1
Orkesterit yhteensä (N=26)	12.4	1.2	2.4	16.1	Orkesterit yhteensä (N=28)	12.5	1.0	2.6	16.1
Suomen Kansallismuseo	1.0	0.2	0.2	1.4	Suomen Kansallismuseo	1.1	0.4	0.2	1.7
Valtion taidemuseo	1.2	0.5	0.6	2.3	Valtion taidemuseo	1.3	0.5	0.9	2.7
VOS-museot (N=105)	10.4	6.4	4.7	21.4	VOS-museot (N=117)	10.8	6.3	7.1	24.2
Kunnallisesti tuetut museot (N=7)	0.3	0.2	0.2	0.7	Kunnallisesti tuetut museot (N=7)	0.3	0.1	0.1	0.6
Muut museot (N=16)	1.2	0.5	0.6	2.3	Muut museot (N=19)	1.6	1.0	0.5	3.1
Museot yhteensä (N=130)	14.1	7.7	6.3	28.2	Museot yhteensä (N=145)	15.2	8.3	8.9	32.3
Laitokset yhteensä (N=219)	64.0	17.3	18.6	100.0	Laitokset yhteensä (N=230)	64.0	16.0	20.0	100.0

Lähteet: Teatteritilastot, Suomen Sinfoniaorkesterit, Museotilasto 1994 ja 1997.

jen jakautuma (jota EU:n työryhmän Asetelma 1 esitti laskettavaksi) olisi vuodella 1997 seuraava:

Asetelma 3. Laitosten korjatuin kiinteistömenoin arvioitu käyttömenojen jakautuma 1997.

	Henkilöstömenot Mmk (%)	Kiinteistömenot Mmk (%)	Muut menot Mmk (%)	Yhteensä Mmk (%)
Teatterit	580.7 (64.7)	179.4 (20.0)	136.8 (15.3)	896.9 (100)
<i>josta Ooppera:</i>	<i>159.5 (66.6)</i>	<i>47.9 (20.0)</i>	<i>32.1 (13.4)</i>	<i>239.5 (100)</i>
Orkesterit	198.8 (72.8)	32.8 (12.0)	41.4 (15.2)	273.0 (100)
Museot	241.9 (42.9)	180.4 (32.0)	141.4 (25.1)	563.7 (100)
Yhteensä	1021.4 (58.9)	392.6 (22.7)	319.6 (18.4)	1733.6 (100)

Asetelman laskelma on erittäin karkea, sitä olisi voitu tarkentaa painottamalla menot laitostyypeittäin ja laitosten koon ja sijaintipaikan mukaan. Jotta tämä olisi voitu tehdä, olisi kuitenkin pitänyt tietää esimerkiksi reaalisien vuokra- ja kiinteistökustannustason laatu- ja paikkakunta-kohtaiset vaihtelut. Valtakunnallisen tason aggregoituina tietoina asetelman jakautumat ovat kuitenkin terveen järjen mukaisia.⁵⁶ Kehityksen – sekä kirjanpidon ja tilastoinnin että varsinaisen kustannuskehityksen – voidaan odottaa johtavan taulukon mukaiseen kustannusjakautumaan jo vuoden parin sisällä. Tällöin on myös mahdollista analysoida menorakennetta järkevää alueellista luokitusta käyttäen.

Taulukkoa 10 B1 olisi voitu kokonaisuudessaan korjata kiinteistömenojen osalta ja vertailla eri laitosryhmiä. Tässä tilastojen kehittämissä vaiheissa on kuitenkin mielekkäämpää jättää se nykyiseen muotoon, jossa luokituksen vivunvartena ovat VOS-järjestelmän piirissä olevat laitokset.

Taulukkojen 10 A1 ja 10 B1 vertailu osoittaa, että julkiset menokatteet kohosivat 1994-1997 vähän yli 10 prosenttia, kun taas kustannukset nousivat 17 prosenttia, joka taas on pakottanut laitokset ”ansiotöihin”. Aukon paikkaaminen on edellyttänyt omien tulojen ja tuottojen nostamista lähes 25 prosentilla. Henkilöstömenot eivät kuitenkaan näytä, odotuksista huolimatta, olevan erityinen kustannusten nousun syy: ne ovat kohonneet saman 17 prosenttia kuin kokonaismenot. Kiinteistömenojen ”täysmääräistämistä” ei näytä myöskään tapahtuneen, vaan muut toimintamenot näyttävät olevan kustannuskehityksen päälähde. Kokonaismenojen keskimääräinen tarkastelu ei kuitenkaan kerro koko totuutta. Palkkakehitystä on hillinnyt VOS-teattereiden maltillinen palkkakehitys ja muita menoja taas lisännyt kahdentoista uuden museon ottaminen VOS-järjestelmän piiriin. Paremmen kuvan asiasta antaa se, että kustannusten noususta palkkamenojen osuus on selvästi yli puolet, lähes 64 prosenttia.⁵⁷

⁵⁶ Oopperan laskennallinen vuokra, joka määritetään maaperän kolmen prosentin ja rakennuksen seitsemän prosentin diskonttoron pohjalta, on vuoden 2000 alusta mukana oopperan kirjanpidossa. Tänä ensimmäisenä vuonna se on 59.2 miljoonaa markkaa, eli noin 22 prosenttia toimintamenoista.

⁵⁷ Tässä yhteydessä on syytä palauttaa mieliin, että inflaatio vuosina 1994-1997 oli melko olematon: kuluttajahintojen vuosittainen nousu oli yhden prosentin luokkaa, tuottajahinnat pysyivät vakaina tai laskivat hieman. Niinpä vuosien 1994 ja 1997 menojen vertailussa ei ole kannattanut tehdä inflaatiokorjauksia. Toisaalta on kuitenkin syytä muistaa, että mitkään yleisindeksit eivät ota huomioon taide- ja kulttuurilaitosten erityispiirteitä, erityisesti työvoimavaltaisuutta ja palkkakustannusten korvautumattomuutta, johon Baumol perusti oman teorian näiden laitosten jatkuvasta kustannuskriisistä.

Suhdelukutaulukko 10B2 kertoo suunnilleen saman tarinan kuin aikaisempi vastaava tulorakennetaulukko (10 A2 yllä). Teattereihin ja museoihin uppoaa noin 84 prosenttia laitosten kaikista julkisen/julkisesti rahoitetun laitoskentän menoista. Teattereiden henkilöstömenot ovat suurin yksityinen menoreikä, yli kolmasosa laitoskentän kaikista julkisista kulttuurimenoista. Teatterit ja orkesterit näyttävät kuitenkin menettävät asemiaan, museoiden menot valtaavat alaa - ja kasvu katetaan lähinnä kunnan tuen ja lisääntyneiden omien tulojen turvin.

Taulukon 10B2 ja Asetelman 3 vertailu osoittaa, miten alimitoitettut kiinteistömenot vääristävät muiden menojen meno-osuuksia. Esimerkiksi henkilöstömenojen osuutta ne nostavat noin kolmella prosenttiyksiköllä.

Suhdelukutaulukko osoittaa, että – ainakin toistaiseksi – juuri VOS-järjestelmä ja sen täyskunnalliset laitokset toimivat koko laitosjärjestelmän kehityksen suunnan selvimpinä viitoittajina. Toisaalta useat tekijät murentavat tämän järjestelmän uskottavuutta. Tällaisia ovat mm. järjestelmän joustamattomuus (miestyövuosisidonnaisuus), kokonaisrahoituksen riittämättömyys (ei korvaa samanaikaista palkkatason nousua ja uusien laitosten mukaanottoa) ja rahoituksen alistaminen kunnallisen rahoitushallinnon tulotavoitteiden avulla tapahtuvaan ohjailuun.⁵⁸

Laitosten henkilöstörakenne

Rahoitusrakenteen ja julkisten kulttuurimenojen tilastointia helpottaisi huomattavasti, jos menot voitaisiin suhteuttaa henkilökunnan, tilojen ja ostettujen tuotteiden ja palvelujen määriin ja laatuun. Taulukko 10 B1 ja 10 B2 tarjoavat mahdollisuuden pohtia tätä tilastoinnin puolta laitosten henkilöstön osalta.

Taulukot (ja edellä esitetyn Asetelma 3:n) tiedot osoittavat, että kolmesta laitosjärjestelmästä orkesterit ovat kustannusten kannalta kaikkein työvoimainvoimakkaimpia, museot taas tätä vähiten. Tämä tuntuu myös luonnolliselta, koska orkesterit koostuvat ennen kaikkea suhteellisen yhtenäisen ja korkean ammatillisen koulutuksen saaneista muusikoista; muun henkilöstön osuus on suhteellisen vähäinen. Teattereissa ja museoissa muu (kuin taiteellinen/museoalan ammattikoulutuksen saanut) henkilökunta on jo yhtä suuri tai suurempi kuin ammatillinen. Erityisesti teattereissa muun henkilökunnan osuus koko henkilöstöstä on jatkuvasti kohonnut.

Jos taulukko 10 B1 tietojen perusteella lasketaan karkeita keskimääräisiä palkkatietoja, huomataan kuitenkin, että ammatillisen taiteellisen henkilökunnan korkeasta osuudesta huolimatta keskipalkkaus orkestereissa jää kaikkein alhaisimmaksi. Havainto johtaa meidät pohtimaan henkilökunnan – ja yleisemmin työvoimatilastojen yksikön – määrittämisen ongelmaa.

Kansainväliset tilastokäytännöt erottelevat kolme eri tapaa määrittää työvoimatilastojen yksiköitä: työpaikat (jobs), todellinen tehty työmäärä (number of

⁵⁸ VOS-järjestelmään kohdistettua joustamattomuuskritiikkiä on syytä lieventää parilla huomautuksella. Sen puitteissa voidaan - lainsäädännön turvin - kompensoida laitosten erikoistehtäviä - kuten on tehtykin kansallisten laitosten ja alueellisia tehtäviä suorittamaan velvoitettujen laitosten kohdalla. Mikään ei myöskään estä myöntämästä harkinnanvaraista erikoistukea - jota on esimerkiksi jaettu valtakunnallisesti tai alueellisesti merkittävälle orkestereille.

hours actually worked) ja ”täystyöaikaapaikat” (full-time equivalents, esimerkiksi viikoittaisina työtunteina).⁵⁹ Ensimmäiseen määrittystapaan perustuvat tilastot kuvaavat parhaiten tuotantoprosessin luonnetta, toiseen perustuvat tehtyä kokonaistyömäärää ja kolmanteen perustuvat tuottavuutta.

Taulukossa 10 B1 orkestereiden henkilöstötiedot perustuvat vakansseihin (jobs), myös sivutoimisten, kertapalkkaisten jne. osalta. Vakinaisten päätoimisten ammattisoittajien ja taiteellisen johdon ja hallintohenkilökunnan keskimääräinen vuosipalkka (sosiaalikulustannukset mukaan lukien) nousi vuonna 1997 lähellä 190 000 markkaa; sivutoimisille, kertapalkkaisten, avustajien jne. orkesterien maksamat keskimääräiset vuosittaiset palkat ja palkkiot (sosiaalikulustannuksineen) oli vain noin 53 000 markkaa.⁶⁰

Teattereiden ja museoiden henkilöstötiedot perustuvat taas miestyövuosimäärittäykseen, ”henkilöstö” on laskettu valtionosuuksiin oikeuttavien henkilömäärien mukaan. VOS-järjestelmä edellyttää, että tilapäisen henkilökunnan määrä lasketaan henkilötyövuosina jakamalla heidän palkkaukseensa käytetty palkkasumma laitoksen vakinaisten työntekijöiden keskipalkalla. Tämä menettely nostaa väistämättä koko työntekijäkunnan keskipalkan ylemmäksi kuin mihin päädytään missään työpaikkaperusteisessa määrittelyssä.

Teattereiden ja museoiden henkilöstötilastojen tulokinnassa on puurouduttu keskustelemaan henkilötyövuosiperusteisten valtionosuuksien tason leikkauksista ja jälkeenjääneisyydestä ja työvuosimäärien riittämättömyydestä, jolloin varsinaisen henkilökunnan määrät ja henkilöstön käyttö (esim. työtuntimääräisesti) ovat jääneet taka-alalle. Kun lisäksi VOS-perusteinen miestyövuosimääritys ei ole aito – toisin sanoen ei perustu todella tehtyihin työviikkoihin – Taulukon 10 B1:n tietojen perusteella on vaikeaa kehittää mitään eri laitosjärjestelmien väliseen vertailuun soveltuvia henkilöstön käytön ja tuottavuuden indikaattoreita. Tällaisten indikaattoreiden kehittelyyn päästään ilmeisestikin vain laitosten produktiokohtaisen työvoiman käytön ja työvoimakustannusten seurannan kautta.⁶¹

Nykyisestä heikkoudestaan huolimatta nykyisetkin henkilöstötilastot heijastavat eräitä muutoksia, joita maamme taide- ja kulttuurilaitosten henkilöstöresurssein käytössä on tapahtunut ja on tapahtumassa. Vertailemalla päätoimisten ja täystyöaikaisten palkkalukuja työpaikkaperusteisiin palkkalukuihin – kuten edellä orkestereiden kohdalla tehtiin – voidaan havaita muutoksia henkilöstöhallinnon ja työmarkkinoiden jäykkyudessa tai, kääntäen, joustavuudessa.

Taulukon 10 B 1 henkilöstöluvut näyttävät tukevan sitä yleistä otaksumaa, että joustavuus on 1990-luvulla voimakkaasti lisääntynyt sekä taide- ja kulttuurilaitosten henkilöstöpolitiikassa että työmarkkinoilla. Tämä joustavuus

⁵⁹ Vrt. OECD, ”Employment measures in the OECD national accounts: Comparison between national accounts and labour force statistics”, *OECD Meeting of National Accounts Experts, Paris, 22-25 Septemeber, 1998*, s. 2.

⁶⁰ Vrt. Suomen Sinfoniaorkesterit ry, *Toimintakertomus 1997/Tietoja jäsenorkestereista kalenterivuodelta 1997*, s. 37.

⁶¹ Henkilöstökustannusten laskennasta produktiokohtaisessa tarkastelussa, ks. s. 27 yllä. Mäkinen 1999, mt, on tehnyt rohkean yrityksen arvioida maamme sinfoniaorkestereiden tuottavuuden kehitystä vuosina 1974-1997. Hänen tuottavuusmittarinsa perustuvat lähinnä konserttien määrään ja orkestereiden koon ja kustannusten keskinäiseen vertailuun, hän ei etene henkilöstön käytön ja työvoimakustannusten tasolle. Tutkimuksen analyysit osoittavat, miten tärkeää olisi jakaa tuotos - ja myös sen tuottamisen kustannukset - selvästi toisaalta markkinaperusteiseen toisaalta julkisen kysynnän synnyttämään tarjontaan. Tähän voidaan kuitenkin päästä käsiksi vain produktiotason laskemilla.

voi olla hyvin koulutetun ja kysytyn työvoiman tehokasta ”monitoimikäyttöä”, jota myöhemmät esimerkkinne orkesterilaitoksen piiristä havainnollistavat. Toisaalta se voi myös olla freelancetyön ja pätkätyön lisääntymistä. Kummasta tahansa on kysymys, erillistutkimukset ovat vakuuttavasti osoittaneet jouston lisääntyneen niin laitosten henkilöstöhallinnossa kuin työmarkkinoillakin. Asiaa voidaan havainnollistaa esimerkillä. Näyttelijäliiton kokoamien tietojen mukaan vuonna 1990 sen Suomessa toimivista aktiivisista jäsenistä 68 prosentilla oli pysyvä sopimus, 32 prosenttia teki free lance-työtä. Vuoden 1999 luvut ovat lähes vastakkaiset, pysyvä sopimus oli 44 prosentilla, freelancetyötä teki 54 prosenttia.⁶²

Yleisömäärät ja niihin perustuvat indikaattorit 1994 ja 1997

Taulukko 10 C testaa mahdollisuuksia käyttää yleisölukuperusteisia indikaattoreita arvioimaan kustannusten ja julkisen tuen suhteellista määrää.

Voidaan odottaa, että vuoden 1995 käänteen jälkeen syntynyt tarve lisätä omia tuloja näkyy myös taidelaitosten ja museoiden katsojalukujen kasvuna. Taulukon pohjimmainen rivi viittaakin kehityksen kulkeneen tähän suuntaan: kaikkien laitosten yhteiskävijämäärät ja omat tulot per kävijä ovat selvästi kohonneet. Myös kävijälukuperusteisista indikaattoreista näkyy sama, jonka jo totesimme aikaisemmin: *omat tulot ovat kasvaneet nopeammin kuin käyttömenot, mutta kuitenkin käyttömenojen (erityisesti henkilöstömenojen) lisäyksen kattamiseen on tarvittu myös julkisen tuen lisäystä.*

Taulukosta näkyy selvästi, miten VOS-rahoitteiset laitokset stabiloivat koko laitoskenttää. Ne ”tuottavat” lähes 78 prosenttia yleisö-/kävijämääristä ja toimivat eräänlaisena kustannuskehityksen mallina. Kansallisten ja muiden – usein valtionosuusjärjestelmän piiriin vasta pyrkivien – laitosten kävijämäärät ovat vaihdelleet monista satunnaisista syistä. Kansallisten laitosten osalta 1990-luvun rakennus- ja peruskorjausboomi aiheuttaa aaltoilua. Taulukossa 10 C tämä näkyy Kansallismuseon ja Valtion taidemuseon kävijämäärien laskuna: edellisen peruskorjaus alkoi 1997, jälkimmäisen normaali toiminta häiriytyi, kun kokoelmia siirrettiin kolmanteen vastarakennettuun päämuseoon, Kiasmaan. Finlandia-talon korjaustyöt 1997 heijastuvat myös konserttiyleisöluvuissa. Lisäksi orkestereiden osalta ilmaiskonserttien määrä tekee yksittäiset vuosittaiset kuulijaluvut epäluotettaviksi. Taulukossa 10 C ilmaiskonserttien väheneminen 1994/1997 näkyy selvänä RSO:n kohdalla: kuulijaluvut vähenevät ja omat tulot ja julkiset tuet per kuulija nousevat voimakkaasti. Ilman näitä satunnaisvaihteluja laitosten kokonaisyleisömäärät

⁶² Lotte Vaalo, *A Note to Transmission Project Participants*, 2 Nov. 1999. ”Joustoa” tarkasteltaessa on syytä muistaa ainakin kaksi siihen vaikuttavaa ja sen vaikutuksia muokkaavaa seikkaa. Ensiksi laitosjärjestelmän ulkopuoliset työmahdollisuudet ja työvoiman kysyntä (esimerkiksi audiovisuaalisen kulttuuriteollisuuden piirissä) ovat viime vuosina voimakkaasti kasvaneet. Toiseksi työmarkkinat ovat entistä selvemmin alueellisesti epätasapainossa: työpaikkoja syntyy, synnytetään ja haetaan etelän kaupungeissa, erityisesti Helsingin seudun alueella, jonne ”joustokin” keskittyy. Näistä seikoista käytettävissä olevat tilastorekisterit ja järjestöjen raakatilastot tarjoavat kovin niukasti tietoja.

Taulukko 10 C. Teattereiden, orkestereiden ja museoiden yleisömäärät* 1994 ja 1997 sekä eräitä talous- ja yleisöindikaattoreita.

1994		1997								
Laitostyyppi	Yleisömäärä /kävijät: henkilöitä vuoden aikana	Käyttömenot (mk) per henkilö/kävijä	Omat tulot (mk) per henkilö/kävijä	Julkiset tuet (mk) per henkilö/kävijä	Laitostyyppi	Yleisömäärä /kävijät: henkilöitä vuoden aikana	Käyttömenot (mk) per henkilö/kävijä	Omat tulot (mk) per henkilö/kävijä	Julkiset tuet (mk) per henkilö/kävijä	Yleisö/kävijämäärien muutos (%) 94/97
Kansallisooppera	290 132	553	167	510	Kansallisooppera	274 337	698	180	573	-5.8
Kansallisteatteri	210 851	227	71	187	Kansallisteatteri	209 941	227	69	187	-0.4
VOS-teatterit (N=53)	2 307 417	188	51	181	VOS-teatterit (N=54)	2 303 927	205	59	187	-0.2
Muut teatterit (N=8)	68 195	40	19	27	Muut teatterit (N=1)	50 318	113	135	5	-38.5
Teatterit yhteensä (N=63)	2 876 595	224	64	211	Teatterit yhteensä (N=57)	2 838 523	253	73	221	-1.3
Radion sinfoniaorkesteri	51 463	519	46	472	Radion sinfoniaorkesteri	40 817	821	78	742	-26.1
VOS-orkesterit (N=21)	659 181	262	28	259	VOS-orkesterit (N=23)	716 579	286	39	270	+8.0
Muut orkesterit (N=4)	13 080	220	61	133	Muut orkesterit (N=4)	9 487	184	47	118	-37.9
Orkesterit yhteensä (N=26)**	723 724	280	30	272	Orkesterit yhteensä (N=28)**	766 883	313	41	293	+5.6
Kansallismuseo**	407 299	40	8	38	Kansallismuseo***	383 048	54	15	54	-6.3
Valtion taidemuseo	247 591	102	24	132	Valtion taidemuseo	161 102	218	71	190	-53.7
VOS-museot (N=105)	2 668 004	77	11	98	VOS-museot (N=117)	2 898 037	99	18	109	+7.9
Kunnallisesti tuetut museot (N=7)	101 402	73	20	80	Kunnallisesti tuetut museot (N=7)	121 570	64	19	52	+16.6
Muut museot (N=16)***	253 538	98	19	104	Muut museot (N=19)***	450 533	76	8	104	+43.7
Museot yhteensä (N=130)	3 677 834	76	13	94	Museot yhteensä (N=145)	4 014 290	95	19	105	+8.4
Laitokset yhteensä (N=219)	7 278 153	155	35	158	Laitokset yhteensä (N=230)	7 619 696	176	41	167	+4.5

* Yleisömäärässä ei ole huomioitu päällekkäisyyksiä (että esim. kaksi laitosta tilastoi kumpikin samat kävijät) näiden vähäisen määrän vuoksi.

** Kansallisoopperan orkesteri ei mukana kuulijaluvuissa.

*** Kansallismuseon ja muiden museoiden (N=16/19) julkiset tuet arvioitu Museotilastossa esitettyjen menojen perusteella.

Lähteet: Teatteritilastot, Suomen Sinfoniaorkesterit, Museotilasto 1994 ja 1997.

olisivat 1997 olleet parisataatuhatta henkilöä suuremmat.

VOS-järjestelmän stabiloiva vaikutus näkyy myös siinä, että kävijämäärät, omat tulot per henkilö ja julkiset menokatteet per yleisö/kävijät ovat liikkuneet ”oikeaan suuntaan”. Kaikki nämä indikaattorit ovat 1994/1997 kohonneet, viimeisin niistä maltillisesti. Kaikissa muissa laitosryhmissä näiden indikaattoreiden kehitys on ollut epäyhtenäistä. Eräissä laitosryhmissä yleisön/katsojamäärien lisäys alentaa omia tuloja per henkilö. Tämä viittaa siihen, että lisätuloja – ja mahdollisesti myös pääsyä VOS-järjestelmän piiriin – etsitään marginaaliyleisöihin vetoamalla, alennetuilla tai ilmaisesityksillä/-näyttelyillä, jne. Kehityksen epäyhtenäisyyttä lisäävät myös ne muutamat tapaukset, joissa esimerkiksi museotoimintaa on pyritty suuntamaan kaupalliseen ”heritage industry’n” suuntaan. Palaan näihin tapauksiin myöhemmin.

Kokonaisuudessaan taulukko kuitenkin osoittaa, miten epävarmalla perustalla laitosten loppukäyttäjätilastotkin vielä toistaiseksi ovat. Erityisesti tarvittaisiin tilastoja, joiden avulla voitaisiin tarkastella hinnoittelun ja katsojamäärien välistä suhdetta. Tähän voidaan kuitenkin päästä vain laitosten omia seuranta- ja tilinpitojärjestelmiä kehittämällä – ja kenties lopultakin vain siten, että laitokset itse siirtyvät järjestelmälliseen produktiokohtaiseen hintojen, yleisölukujen ja tulojen seurantaan.

Laitoskentän monimuotoisuus, pysyvyys ja muuttuvuus. Tilastollisia tapausesimerkkejä

Edellä esitetyt tilastot ja niiden tulkinnot korostavat toisaalta maamme ammatillisen taide- ja kulttuurilaitosjärjestelmän stabiliteettia, toisaalta taas laitosten riippuvuutta julkisesta rahoituksesta. Jälkimmäisestä piirteestä seuraa, että laitosten vapausasteet ovat rajoittuneet: niiden on vaikeaa käytössään olevilla parametreilla ohjata omaa kohtaloaan ja vaikuttaa itse järjestelmän toimintaan. Seuraavissa *taulukoissa IIA-IIC* vertaillaan eräiden yksittäisten laitosten tulo-, meno- ja henkilöstörakenteiden kehitystä 1994/1997 käyttäen samoja indikaattoreita kuin aikaisemmassa laitosryhmätarkastelussa. Tarkoituksena on esittää tilastollisia tapausesimerkkejä, jotta kokonaiskuva tulisi monimuotoisemmaksi ja eräät yhdistettyjen tietojen taakse jääneet kehityssuunnat nousisivat esiin. Tarkastelu luo toivottavasti myös perustaa uudelle laitosluokittelulle, joka on, kuten olen toistuvasti korostanut, eräs kulttuuritalojen kehittämisen keskeisistä koitinkivistä.

Tapaustarkasteluun on ensiksi otettu mukaan kaksi kansallista taidelaitosta (Kansallisteatteri ja Radion Sinfoniaorkesteri), yksi valtakunnallinen erityismuseo (Suomen lasimuseo) ja joukko VOS-järjestelmän piiriin kuuluvia laitoksia. Jälkimmäisistä suurimmalla osalla on selvä alueellinen palvelu- ja kehittämisvastuu (Porin taidemuseo, Savonlinnan maakuntamuseo, Oulun kaupunginorkesteri); ja sijaintipaikkakunnat skaalautuvat (Helsingin lisäksi) kahteen kokoryhmään: Lahti, Oulu, Pori, ja Kokkola, Savonlinna, Rovaniemi, ja Mikkeli. Lisäksi mukana on kaksi pääkaupunkiseudulla toimivaa pientä laitosta (KOM-teatteri, Tanssiteatteri Hurjaruuth). Hajontaa on pyritty saamaan aikaan etelä-pohjoinen-akselille ja itä-länsi-akselilla. Kansallisten ja VOS-laitosten lisäksi mukana on kaksi yhdistyspohjaista projektiluontoisesti

Taulukko 11 A. Esimerkkejä erilaisten taidelaitosten ja museoiden tulorakenteesta* 1994 ja 1997 (tulot Mmk, käypiin hintoihin).

1994		1997		Laitos		Laitos		Laitos		Laitos	
Laitos	Tulot, tuotot ja tuet yhteensä	Omat tuotot ja muut tulot	Valtion tuki	Kunnan tuki	Omat tuotot ja muut tulot % käyttömenoista**	Laitos	Tulot, tuotot ja tuet yhteensä	Omat tuotot ja muut tulot	Valtion tuki	Kunnan tuki	Omat tuotot ja muut tulot % käyttömenoista**
Suomen Kansallisteatteri	54.5	15.0	38.4	1.1	31.4	Suomen Kansallisteatteri	53.6	14.4	38.0	1.2	30.3
Lahden Kaupunginteatteri	34.8	6.3	9.3	19.2	26.5	Lahden Kaupunginteatteri	37.5	8.7	8.1	20.7	30.3
KOM-teatteri	4.2	1.1	0.6	2.4	35.0	KOM-teatteri	5.3	1.6	1.1	2.3	37.5
Rovaniemen Kaupunginteatteri	13.5	2.1	4.2	6.2	17.7	Rovaniemen Kaupunginteatteri	12.5	2.1	3.9	6.5	19.5
Tanssiteatteri Hurjaruuth	1.5	0.4	0.8	0.3	24.0	Tanssiteatteri Hurjaruuth	3.0	1.5	1.0	0.3	60.0
Radion sinfoniaorkesteri	26.7	2.4	24.1		9.0	Radion sinfoniaorkesteri	33.5	3.2	30.0		9.5
Oulun kaupunginorkesteri	12.8	0.8	4.2	7.8	7.5	Oulun kaupunginorkesteri	16.3	1.8	3.9	10.5	12.5
Keski-Pohjanmaan Kamariorkesteri	5.1	0.6	2.0	2.4	12.9	Keski-Pohjanmaan Kamariorkesteri	5.8	0.6	2.0	3.1	11.2
Sinfoniaorkesteri Vivo	0.7	0.5			58.2	Avanti	3.2	1.8	1.1	0.2	57.7
Porin taidemuseo	4.2	0.4	1.3	2.5	11.8	Porin taidemuseo	5.4	0.4	1.3	3.7	9.4
Mikkelin kaupungin museot	3.2	0.1	1.0	2.1	5.5	Mikkelin kaupungin museot	3.4	0.3	0.9	2.2	10.9
Savonlinnan maakuntamuseo	2.6	0.3	0.9	1.4	16.2	Savonlinnan maakuntamuseo	3.4	0.4	0.7	2.3	16.3
Suomen lasimuseo	3.9	0.6	1.4	1.8	25.9	Suomen lasimuseo	3.5	0.8	1.1	1.6	36.5
Amos Andersonin taidemuseo	1.6	0.8	0.6		21.7	Aboa Vetus & Ars Nova	3.8	2.9	0.7		82.8

* Muu julkinen rahoitus (ks. taulukot 7 A - 9 B) mukana yhteensä-luvuissa.

** Käyttömenot = henkilöstömenot + muut menot (ks. taulukko 11 B).

Lähteet: Teatteritilastot, Suomen Sinfoniaorkesterit, Museotilasto 1994 ja 1997.

Taulukko 11 B. Esimerkkejä erilaisten taidelaitosten ja museoiden meno- ja henkilöstörakenteesta* 1994 ja 1997 (menot Mmk, käyppiin hintoihin).

1994		1997											
Laitos	Meno t yhteensä	Henkilöstömenot	Taiteellinen / museoalan henkilöstö	Muu henkilöstö	Kiinteistömenot	Muut toimintamenot	Laitos	Menot yhteensä	Henkilöstömenot	Taiteellinen / museoalan henkilöstö	Muu henkilöstö	Kiinteistömenot	Muut toimintamenot
Kansallis-teatteri	52.7	35.9	55.5+25	117.5+22	4.8	12.0	Kansallis-teatteri	51.8	38.9	51+35	122+22	4.2	8.7
Lahden Kaupunginteatteri	34.8	20.5	43+12	63+12	11.2	3.1	Lahden Kaupunginteatteri	37.5	24.9	36+39	65+16	8.6	4.0
KOM-teatteri	3.9	2.2	9+3	4+0	0.8	0.9	KOM-teatteri	5.2	3.0	10+3	5+0	0.9	1.3
Rovaniemen Kaupunginteatteri	13.5	8.0	23+7	21+5	1.7	3.7	Rovaniemen Kaupunginteatteri	12.5	8.7	22.5+5.5	23+5	1.6	2.2
Tanssi-teatteri	2.0	1.2	5+7	3+0	0.2	0.6	Tanssi-teatteri	2.7	1.6	4.5+6	4.5+1	0.1	0.9
Hurjaruuth	26.7	21.9	99+0	10+0		4.8	Hurjaruuth	33.5	25.7	101+0	10+0		7.8
Radion sinfoniaorkesteri	12.8	9.7	55+15	3.5+2	2.2	0.9	Radion sinfoniaorkesteri	16.3	12.4	55+15	3.5+2	2.0	1.9
Oulun kaupunginorkesteri	5.1	4.3	22+40	1+0	0.0	0.8	Oulun kaupunginorkesteri	5.8	4.7	22+39	2+0	0.1	1.0
Keski-Pohjanmaan Kamariorkesteri	0.9	0.1	0+101	0+1	0.0	0.8	Keski-Pohjanmaan Kamariorkesteri	3.3	2.1	1+38	1+0	0.1	1.1
Sinfoniaorkesteri	4.2	1.8	5	8+1	1.0	1.4	Avanti	5.4	2.4	5	10+2	1.0	2.0
Vivo	3.2	1.5	4	5+2	0.9	0.8	Porin taidemuseo	3.4	1.8	4	5+3	0.9	0.7
Porin taidemuseo	2.6	1.3	6	2+1	0.7	0.7	Mikkelin kaupungin museot	3.4	1.4	7	1+1	1.2	0.8
Mikkelin kaupungin museot	3.9	1.6	4	7+2	1.5	0.8	Savonlinnan maakuntamuseo	3.5	1.6	4	6+2	1.2	0.7
Savonlinnan maakuntamuseo	4.6	1.5	3	9+2	0.9	2.2	Suomen lasimuseo	11.8	1.4	5	4+3	8.3	2.1
Suomen lasimuseo							Abca Vetus & Ars Nova						
Amos Andersonin taidemuseo													

* * Taiteellinen henkilöstö sisältää myös teatterin johdon, orkesterien kapellimestarit ja indendentit, muu henkilökunta on tekninen ja hallinnollinen henkilöstö. Teattereiden henkilöstöluvut perustuvat esitettyihin miestyövuosiarvioihin, orkesterien ilmoitettuihin vakansseihin. Museoiden vakainainen muu henkilökunta on laskettu henkilötyövuosien ja vakimaisen henkilöstön määrän erotuksena.

Lähteet: Teatteritilastot, Suomen Sinfoniaorkesterit, Museotilasto 1994 ja 1997.

Taulukko 11 C. Esimerkkejä erilaisten taidelaitosten ja museoiden yleisömääristä* 1994 ja 1997 sekä eräitä laitosten toimintaa kuvaavia talous- ja yleisöindikaattoreita.

1994		1997							
Laitos	Yleisömäärä/ kävijät: henkilöitä vuoden aikana	Käyttö- menot (mk) per henkilö/ kävijä	Omat tulot (mk) per henkilö/ kävijä	Julkiset tuet (mk) per henkilö/ kävijä	Laitos	Yleisömäärä/ kävijät: henkilöitä vuoden aikana	Käyttö- menot (mk) per henkilö/ kävijä	Omat tulot (mk) per henkilö/ kävijä	Julkiset tuet (mk) per henkilö/ kävijä
Suomen Kansallisteatteri	210 851	227	71	187	Suomen Kansallisteatteri	209 941	227	69	187
Lahden Kaupunginteatteri	114 923	206	54	248	Lahden Kaupunginteatteri	121 015	239	72	238
KOM-teatteri	20 117	156	55	155	KOM-teatteri	27 525	155	58	135
Rovaniemen Kaupunginteatteri	36 916	318	56	308	Rovaniemen Kaupunginteatteri	37 969	288	56	274
Tanssiteatteri Hurjaruuth	20 110	91	22	51	Tanssiteatteri Hurjaruuth	45 428	55	33	32
Radion sinfoniaorkesteri	51 463	519	46	472	Radion sinfoniaorkesteri	40 817	821	78	742
Oulun kaupunginorkesteri	42 296	249	19	283	Oulun kaupunginorkesteri	34 330	416	52	422
Keski-Pohjanmaan Kamariorkesteri	13 131	384	49	338	Keski-Pohjanmaan Kamariorkesteri	15 013	382	43	342
Sinfoniaorkesteri Vivo	6 769	139	81	24	Avanti	10 720	297	172	128
Porin taidemuseo	24 979	128	15	153	Porin taidemuseo	25 737	170	16	194
Mikkelin kaupungin museot	25 211	91	5	121	Mikkelin kaupungin museot	35 701	71	8	87
Savonlinnan maakuntamuseo	28 338	70	11	81	Savonlinnan maakuntamuseo	27 744	79	13	109
Suomen lasimuseo	25 644	92	24	128	Suomen lasimuseo	40 265	56	20	66
Amos Andersonin taidemuseo	53 309	69	15	14	Aboa Vetus & Ars Nova	74 100	47	39	12

* Yleisömäärissä ei ole huomioitu päällekkäisyyksiä (että esim. kaksi laitosta tilastoi kumpikin samat kävijät), näiden vaikutus kokonaisuutteen on vähäinen.

Lähteet: Teatteritilastot, Suomen Sinfoniaorkesterit, Museotilasto 1994 ja 1997.

toimivaa laitosta (orkesterit Vivo/vuosi 1994 ja Avanti!/vuosi 1997) ja kaksi selvästi ”yksityistä” (säätioperusteista) laitosta (Amos Andersson/vuosi 1994, Aboa Vetus & Ars Nova/vuosi 1997).

Otoksessa ei ole pyritty taustaltaan ja toiminnoiltaan samankaltaisten laitosten vertailuun, vaan pikemminkin siihen, että mukana on riittävästi taloudellisesti ja katsojamäärien mukaan ”menestyneitä” ja ”vähemmän menestyneitä” laitoksia. Tarkoituksena ei ole suinkaan ollut etsiä menestyksen avaimia, vaan pikemminkin kysyä, missä määrin käytettävissä olevien tilastojen ja indikaattoreiden pohjalta voidaan todella arvioida laitosten toimintaa.

Taulukosta IIA voi havaita, miten puolet laitoksista noudattelee ajanjaksolla 1994/1997 yleistä VOS-laitosten kehityskaavaa: valtion rahoitus on supistunut lievästi, kunnallinen rahoitus on kohonnut jonkin verran ja laitokset itse ovat pyrkineet kompensoimaan kustannusten nousua lisäämällä omia tuottoja ja muita tuloja. **Taulukosta II B** näemme, että parissa tapauksessa (Lahden kaupunginteatteri ja Suomen Lasimuseo) kunnallisen tuen lisäämiseen liittyy myös keskimääräistä korkeampien kiinteistökustannusten alentaminen, yhdessä (Savonlinnan maakuntamuseo) taas kiinteistökustannusten ”kohtuuton” nostaminen. Porin taidemuseon, Mikkelin museoiden (mukana alueellinen taidemuseo) ja Savonlinnan maakuntamuseon tunnusluvut näyttävät tukevan sitä usein esitettyä väitettä, ettei **dynaamista alueellista kehittämistyötä voida enää pitää yllä nykyisellä tulo- ja kustannusrakenteella**. Lahden ja Rovaniemen kaupunginteatterit ja Suomen lasimuseo ovat ilmeisesti joutuneet kaikkein selvimmin VOS-järjestelmän Bermudan kolmiooon: kunnallisen rahoituksen lisäys ei riitä kompensoimaan valtionosuusrahoituksen pysähtymistä/leikkaamista ja yleisöpohja ei riitä omien tulojen riittävään lisäämiseen. Ongelmaa ei ilmeisesti voida ratkoa henkilörakennetta muuttamalla (Lahden kaupunginteatteri) eikä myöskään muihin toimintamenoihin kohdistuvilla säästöillä (Rovaniemen kaupunginteatteri). Museoiden kohdalla taas yhden lisäkävijän tuottama tulonlisäys (Suomen lasimuseon tapauksessa vajaat 14 markkaa) on niin vaatimaton, että voimakaskaan yleisölisäys ei pelasta kustannusleikkauksilta.

Molemmat kansalliset laitokset näyttävät asettuneen omille kehitysradoilleen. Molemmat näyttävät pitävän yllä ”sopivaa” julkisen tuen ja omien tuottojen välistä suhdetta; Taulukosta II B on kuitenkin havaittavissa selvä ero: Kansallisteatteri on kyennyt jäädyttämään kustannukset – ainakin aikavälillä 1994-1997. Tähän taas RSO ei ole – ilmeisestikään kilpailullisista ja palkkapolitiittisista syistä – kyennyt. Tämä näkyy selvästi sen arvoista kustannus- ja yleisöindikaattoreilla (Taulukko II C). Oulun kaupunginorkesterin kustannuskehitys on ollut sama kuin RSO:n, mutta menojen nousu on katettu lähinnä kaupungin toimesta ja muilla omilla (ei-konserti-) tuloilla.

On väitetty, ettei julkinen rahoitus voi suurten kansallisten ja kunnallisten laitosten kohdalla kompensoida kaikkia kustannuspaineita, vaan että nämä laitokset joutuvat tulevaisuudessa etsimään lisää yksityistä (sponsori-) rahoitusta ja määrittämään entistä tarkemmin kustannus-/tuottotavoitteita erityisohjelmien ja yksityisten produktioiden tasolla. Taulukkomme näyttävät tukevan näitä väitteitä.

Taulukot IIA-II C näyttävät kuitenkin viittaavan siihen, että muutosdynamikka on jossakin muualla kuin kansallisissa tai suurissa VOS-järjestelmän piiriin kuuluvissa laitoksissa. Laitosotoksemme pari tapausta, KOM-teatteri ja Keski-Pohjanmaan Kamariorkesteri osoittavat, että ”oman markkinaraon”

löytäneet pienet ja keskikokoiset laitokset voivat VOS-järjestelmän piirissäkin ohjautua ei vain vakaalle vaan myös nousujohtoiselle kehityspolulle. Samaan viittaavat taulukoiden numerot myös Tanssiteatteri Hurjaruuthin kohdalla. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä toistaa, mitä edellä on jo pariinkin otteeseen todettu. VOS-järjestelmän ja sen vakaan rahoituksen piiriin pyrkii jatkuvasti lisää ryhmiä ja laitoksia. *Uusien laitosten jatkuva järjestelmän piiriin ottaminen edellyttää kuitenkin joko rahoituksen voimakasta lisäämistä tai julkisen tuen määräaikaistamista ja kilpailuttamista.*

Otoksen loput laitokset heijastavat kaikkein selvimmin uutta kehitysdynamiikkaa kahdella ulottuvuudella: lahjakkuusresurssien käytössä ja kulttuuriperinnön hyödyntämisessä. Vivo ja Avanti! osoittavat, miten musiikkikoulutuksemme jatkuvasti tuottamaa ja laadukasta muusikkokuntaa voidaan organisoida yhdistys- ja projektiperustalta laajentamaan musiikkitarjontaa. Samaa kehitystä on tapahtunut/tapahtuu myös teatterilaitoksen piirissä sekä perinteisen ”ryhmäteatteriperinteen” hengessä selvemmin viihteellisten ja kaupallisten esitysten tuotannon alueella. On kuitenkin muistettava, ettei tämä kehitys olisi mahdollista ilman kivijalkoina toimivaa julkisesti tuettua laitosjärjestelmää ja sen vakaita rakenteita – eikä myöskään ilman maamme laajaa tapahtuma- ja festivaaliverkostoa, sen tarjoamia esiintymistilaisuuksia ja julkista ja yksityistä lisärahoitusta.

Tarkastelumme viimeinen pari, kaksi yksityistä säätiöperusteista taidemuseota, heijastaa syntymässä olevaa jakautumaa perinteisen taidemuseotoiminnan ja uuden ”perinneteollisuuden” (heritage industry’n) välillä.

Molemmissa tapauksissa toiminnan ytimenä on taidekokoelmalahjoitus. Toinen tapauksistamme, Amos Andersonin taidemuseo, vaalii lahjoittajan muistoa, nojaa laajalla (ruotsinkielisellä) kulttuuririntamalla rahoitustoimintaa harjoittavaan (yhdistysmuotoiseen) säätiöön (Föreningen Konstsamfundet) ja toimii perinteisen taidemuseon tavoin (näyttelytoiminta, kokoelmien laajennus, jne.). Toinen, Aboa Vetus&Ars Nova, taas nojaa vastaperustettuun säätiöön (Matti Koivurinnan säätiö), pyrkii mahdollisimman suureen omaraohoitteisuuteen, käyttää vetonaulanaan erikoisuutta (nykytaiteen kokoelma ja arkeologinen kaivaus kahtena rinnakkaismuseona) sekä myy runsaasti erilaisia tuotteita ja palveluja.

Taulukkojen 11B ja 11C mukaan molemmat näyttävät menestyviltä museoilta: runsaasti kävijöitä, matalat julkiset tuet, matalat käyttömenot per kävijä ja korkeat omat tuotot ja tulot per kävijä. Kuitenkin tilastoista käy myös ilmi tulojen ja menojen epäsuhte: tulot (mukaan lukien julkiset tuet) kattavat vain noin kolmasosan menoista: lopun kattaa tuki säätiöiltä. Aboa Vetus&Ars Novan kiinteistömenoissa oli 1997 noin 6.6 Mmk:n ylimääräinen erä (32 prosentin mukaan laskien), Amos Andersonin museo taas sai säätiöiltä noin 0.7 Mmk kiinteistökustannusten ”alennuksen”. Periaatteessa voittoa tavoittelemattomalta sektorilta tuleva tuki – tässä tapauksessa säätiöiden tuki – pitäisi näkyä sarakkeessa ”omat tulot ja tuotot”.

Kokonaisuutenaan laitostapausten tarkastelu osoittaa, että nykyisiäkin laitostilastoja voidaan käyttää loppukäyttäjätasoiseen ongelmien ja kehitys-suuntien paikantamiseen EU:n tilinpitomalli 2:n logiikan mukaisesti. Tämä tietenkin edellyttää, että apuna voidaan käyttää EU:n Asetelma 1:n edellyttämiä rahoitustietoja.

Mitä tapaustarkastelumme sanoo laitosluokituksesta, joka on meno- ja rahoitustilastojen avainongelma?

Epäilemättä tarvitaan perinteisiä luokituksia, joiden perustana on omistus- ja oikeudellinen muoto (julkishallinnon yksikkö, yritys, yhdistys, säätiö jne.), toimintojen ja hallinnon taso (valtakunnallinen/alueellinen/paikallinen), maantieteellinen sijainti, ja erikoistuminen. Näiden lisäksi – tai jopa niiden perustaksi – tarvitaan kuitenkin tuotoksen ”tilaajiin” perustuva luokitus sen suuntaisesti kuin kansantalouden tilinpidon verojen ja julkisten tukien satelliittijärjestelmän suunnittelijat esittävät. Tätä luokitusta on edellä vastannut karkea jako kansallisiin laitoksiin, VOS-laitoksiin ja muihin. Tällainen jako ei kuitenkaan riitä mielekkääseen kulttuuripoliittiseen seurantaan – kuten ei myöskään riitä mikään uusikaan luokitus, jonka perustana olisi vain kah-tiajako julkisen ja markkinaperusteisen kysyntää tyydyttävään tuotantoon. Rahoitustilastojen – ja periaatteessa kaikkien kulttuuritilastojen – on kyettävä luotaamaan kolmea jännitettä: ensiksi jännitettä, joka vallitsee julkisen tarjonnan ja yksityisen kysynnän välillä, toiseksi jännitettä, joka vallitsee julkisen rahoituksen ja rahoitetuilta yksiköiltä odotetun omarahoitteisuuden välillä ja kolmanneksi jännitettä, joka vallitsee rahoittajan kontrollin tarpeen ja rahoitettavien yksiköiden autonomian välillä. Sama voidaan ilmaista myös tarpeella seurata ja tietää, mitä rahoittaja tilaa, mitä rahoituksen loppukäyttäjä tuottaa ja kenelle ja millä hinnalla tuote menee kaupaksi. Kuten laitostapauksemme – erityisesti säätiöperusteiset museot – osoittivat, julkisen kysynnään tilaajien joukkoon on tilastoissa syytä lisätä myös säätiöt ja yksityiset spon-soroijat.

Luokittelukeskustelua – ja myös keskustelua rahoituksen jakautumisesta – ei siis tule pysäyttää tilaajatasolle, toisin sanoen rahoittajaan. On tärkeää myös tietää, millaista julkista kysyntää varten rahoitusta jaetaan – mitä sillä toivotaan saatavan aikaan. Tällöin vastakkain asetetaan usein perinteinen voittoa tavoittelematon ”taiteellinen” toiminta ja uusi ”ajanvietteellinen” toi-minta. Esimerkkinä voidaan esittää vaikkapa se vastakohta joka syntyy, kun sama ooppera esitetään oopperatalossa ensemble-esityksenä tai jäähallissa vierailevana megaluokan esityksenä. Kertovatko tilastot, mihin raja todella vedetään, kuinka pitkälle ns. viihteellisten tuotteiden puolelle ”julki-nen tilaus” (suoran tai epäsuoran tuen muodossa) ulottuu?

Julkisella puolella entistä selvemmin asettuvat vastakkain toisaalta valtion suoraan rahoittama kansallinen kulttuuri ja valtiolliset ja alueelliset eri-tystoiminnot, toisaalta kuntien (ja erityisesti kaupunkikuntien) ylläpitämät taiteen ja kulttuurin peruspalvelut. Toinen tärkeä ulottuvuus, jonka seurantaan tilastojen tulisi ulottua, on jako toisaalta ”perinteisen” ja jo vakiintuneen taide- ja kulttuuritoiminnan ja uutta luovan ja/tai lahjakkuusreservejä uudella tavalla hyödyntävän toiminnan välillä. Uusien ryhmien ja laitosten synnyn katsotaan usein heijastavan jälkimmäistä. Tietysti voidaan kysyä heijastaako se sitä esimerkiksi meillä, jos uusien laitosten yhtenä keskeisenä tavoitteena on pääsy VOS-järjestelmän piiriin. Uusien laitosten – tai yleisemmin rahoituksien loppukäyttäjien – perustaminen ja jatkuvan julkisen tuen piiriin siir-täminen ei sekään ole halpaa, kuten Taulukko 10 B 1 (rivi VOS-museot) epäsuorasti osoittaa.

On syytä muistaa, että käsitteellisesti täsmennettyjen laitos- ja loppukäyt-täjäluokitusten kehittäminen on tärkeää lähinnä kansainvälisten vertailujen kan-nalta. Esimerkkitaulukkomme 11 A-C osoittavat, että pienessä maassa karke-ampiakin luokituksia käyttävät tilastot, jos niissä yhdistetään mielekkäästi rahoittajataso ja rahoituksen loppukäyttäjätason tietoja, riittävät kyllä kehi-

tyksen yleisten suuntien paikantamiseen. Loppukäyttäjätason tilastoja on kuitenkin syytä kehittää edelleen. Suomessa se tapahtuisi parhaiten luomalla lähemmät yhteistyösuhteet Tilastokeskuksen yhteisörekistereiden ja laitostilastoja kokoavien ja laativien järjestöjen ja laitosten välille.

Laajempi kulttuurin määrittäminen: muuttaako se kokonaiskuvaa?

Kaikissa edellä esitetyissä yksityiskohtaisemmissa rahoitustilastoissa on käytetty suppeaa valtion kulttuurihallintokeskeistä kulttuurin määrittelyä. Tilasto-osan ensimmäinen taulukko (Taulukko 1) käytti kuitenkin laajempaa kulttuurin määrittelyä, johon varsinaisen kulttuurihallinnon piirin ulkopuolelta kuului kansainvälinen kulttuuriyhteistyö, taiteiden ja musiikin perus- ja ammattiopeutus, taidekorkeakoulut sekä ne osat aikuiskoulutuksesta jotka selvästikin kuuluvat taiteiden ja kulttuuritoimen piiriin.

Taulukkojen 1 ja 2 perustella voidaan arvioida, että nämä laajennukset nostaisivat julkisten kulttuurimenojen määrää suunnilleen 35 prosentilla, eli vuonna 1997 noin 4.3 miljardiin markkaan. Voidaan myös arvioida, että kuntien oma suora tuki taiteille ja kulttuurille lisäisivät julkisia kulttuurimenoja noin 4 prosenttia. Muiden ministeriöiden rahoitus toisi lisää noin 10 prosenttia ja tieteellisten kirjastojen mukaanotto noin 12 prosenttia. Kaikkein laajimman kulttuurin määrittelyn mukaan julkiset menot olisivat vuonna 1997 kohonneet noin 5.1 miljardiin markkaan, joka bruttokansantuotteeseen suhteutettuna olisi 0.82 prosenttia.

Tilasto-osan tulorakenteen taulukoissa on ollut jo mukana yksityistä rahoitusta – säätiöiden rahoitusta ja sponsorointia – luokassa ”omat tulot ja tuotot”. Kuten säätiöperusteisten museoiden tarkastelumme osoitti, laitokset ovat tietoja tilastoihin välitettäessä voineet ”unohtaa”, että jotkin yksityiset rahoitustahot korvaavat tappioita, jolloin yksityiset – rahastojen tai sponsoroinnin – allokoimat menokatteet eivät aina näy sarakkeessa ”omat tulot ja tuotot”. Julkisen rahoituksen lisäksi rahoitustilastoista puuttuu kaksi muuta viime vuosina tärkeiksi kohonnutta rahoituslähdettä: kollektiivisesti käytetyt tekijänoikeusmaksut ja Euroopan unionin rakennerahastoista kulttuurihankkeille saatu rahoitus. Tätä puutetta pohditaan ja havainnollistetaan Liitteessä 1.

On tarpeetonta pohtia, antaako suppea vai laaja määrittely – vai jokin niiden väliltä – parhaan kokonaiskuvan maamme taide- ja kulttuurielämästä. Viitaten kaikkeen edellä sanottuun, laajennusten kulttuurin ja kulttuuripoliittinen merkitys tulisi selväksi vasta, kun jokaisen laajennuksen kohdalla kehitettäisiin erilliset järkevät loppukäyttäjät ja tulo- ja menorakenteita koskevat luokitukset. Tällöin, puhtaiden taloudellisten kysymysten lisäksi, voitaisiin selvittää, millaisesta ja ”kenen tilaamasta” kulttuurista on kyse esimerkiksi tieteellisten kirjastojen, aikuiskoulutuksen, ammatillisen koulutuksen uusien taide- ja viestintäkoulutuslinjojen sekä kuntien kulttuuri- ja kongressitalojen toiminnan kohdalla. Tätä kehittämisen ja selvitystyötä ei kuitenkaan voida tehdä vain nykyisiä kulttuurin tilastointikehiköitä korjailemalla. Se tapahtuisi parhaiten *kehittämällä taiteiden ja kulttuurin alueelle edellä esitellyn kaltainen kansantalouden tilinpidon satelliittijärjestelmä.*

Loppukäyttäjäperspektiivin käytön laajentamisesta

Edellä on loppukäyttäjäperspektiiviin siirtymistä havainnollistettu vain taide- ja kulttuurilaitosten osalta – ja niidenkin osalta vaivaltaisesti. Järjestelmällinen, tarkka ja kansainväliset vertailut mahdollistava loppukäyttäjätason tilastointi olisi edellyttänyt perustellumman luokittelujärjestelmän kehittämistä ja aineistoja, joista olisi saanut yksityiskohtaisempia tietoja henkilökunnasta ja tuotantokustannuksista. Kuten lupasin, pyrin kuitenkin lopuksi lyhyesti pohtimaan, mille alueille ja miten loppukäyttäjäperspektiiviä voitaisiin rahoitustilastoja kehitettäessä laajentaa.

Voimme taulukoista 4 ja 5 paikantaa keskeiset ”ei-laitokselliset” julkisen tuen kohdealueet. Niitä ovat ensiksi 1) elokuvataide ja elokuvatuotanto ja 2) suora taiteilijatuki. Näiden osuus (suppeasti määritellyn) kulttuurin rahoituksesta oli 1997 noin 4.5 prosenttia. Lisäksi Taulukon 5 luvuissa on mukana: 3) keskeiset järjestöjen saamat julkiset tuet (toinen sarake) ja 4) musiikin ja taiteiden perus- ja alempi ammattikoulutus (kolmas sarake). Suppeasta määrittämisestä johtuen mukana *eivät siis ole*: 5) taidekorkeakoulujen budjettitiedot eikä 6) audiovisuaalisen viestinnän tai kulttuuriteollisuuden saama tuki, jotka nekin tulisi ottaa mukaan, mikäli kulttuuritoiminnan alaa halutaan mielekkäästi laajentaa.

Millaista loppukäyttäjätasoa tietoa edellä numeroiduilta kuudelta julkisten kulttuurimenojen kohdealueelta tulisi hankkia, mitä tällaista tietoa meillä Suomessa on jo hankittu ja mitä voitaisiin hankkia?

Periaatteessa loppukäyttäjätietojen tulisi sisältää samankaltaiset tiedot, joita edellä on esitetty laitosten tulorakenteesta 7AB-9 AB ja 10A1-10A2 ja laitosten menorakenteesta taulukossa 10B1-10B2. Jotta tämä olisi mahdollista, loppukäyttäjät pitäisi myös luokitella mielekkäästi samankaltaisen (tai mieluummin vielä yleispätevämmän, mutta samalla yksityiskohtaisemman) luokitusjärjestelmän avulla kuin mitä edellä on sovellettu laitoksiin. Kustannusrakenteen vertailua varten tarvittaisiin lisäksi tilastotietoja, joiden varaan voitaisiin rakentaa samanlaisia – mutta luotettavampia – suoriteperusteisia kustannusindikaattoreita, joita laitoksista esitettiin edellä taulukoissa 10C ja 11C.

Tulo- ja menorakennetietojen hankkiminen järjestöjen ja musiikin ja taiteen perusopetuksesta huolehtien yksiköiden osalta ei sinänsä ole vaikeaa. Sama pätee myös taidekorkeakoulujen suhteen. Kustannustietoja varten koulu- ja korkeakoulusektorille on myös kehitelty omia suoriteperusteisia tieto- ja indikaattorijärjestelmiä, jotka kattavat taide- ja kulttuurialan koulutuslaitokset.⁶³

Myös julkisesti tuetulta järjestösektorilta on olemassa perustiedot, joihin sekä tulo- että menorakennetta luotaavat tilastot voitaisiin perustaa. Näitä tietoja on vastikään kerätty ja tilastoitu taiteen keskustoimikunnan rahoittamassa hankkeessa.⁶⁴

⁶³ Ks. esim. opetusministeriön yliopistoyksioille antamat vuosittaiset ohjeet tulosalueittaisten kustannustietojen tuottamiseksi KOTA-tietokantaan.

⁶⁴ Pekka Oesch, Kulttuuri- ja taideyhdistysten rakennemuutos, Tilastotietoa taiteesta Nro 24, 2000. Tutkimuksen mukaan järjestösektorillakin julkisen tuen osuus on supistunut, toimintojen omarahoitteisuus kasvanut. Tämä kehitys on järjestösektorilla ollut vielä voimakkaampi kuin laitossektorilla.

Suoran taiteilijatuen tilastointi loppukäyttäjäkatsannosta on huomattavasti monimutkaisempaa. Tulopuolella yksityisen taiteilijan taiteellisen työn irrottaminen hänen muusta mahdollisista ei-taiteellisesta työstään on usein vaikeaa, menopuolella tuen käytön jakaminen taiteellisen työn kustannuksiin ja toimeentulokustannuksiin on hankalaa. Vaikeuksia aiheuttaa myös yksityiselle taiteilijalle kohdennetun julkisen tuen tilinpidollinen asema silloin kun taiteellinen työ tapahtuu oman yrityksen kautta. Suomessa tilastot ja tutkimukset ovat tottuneet katsomaan taiteilijoita vain ansiotason ja toimeentulon perspektiiveistä. Huomiota ei ole sanottavammin kiinnitetty siihen, miten julkinen tuki niveltyy omiin tuottoihin ja muihin tuloihin, kuinka suuri osa taiteellisen työn menoista sillä katetaan ja miten se vaikuttaa taiteellisen työn tuloksellisuuteen ja kustannuskehitykseen.

Taiteen keskustoimikunta suoritti 1980-luvulla ja 1990-luvun alussa laajan useimmat keskeiset taiteenalat kattaneen taiteilijoiden taloudellisen aseman ja toimeentulon kartoituksen, jossa selvitettiin myös suoran julkisen taiteilijatuen merkitystä taiteelliselle työlle.⁶⁵ Kartoitus keskittyi kuitenkin lähinnä siihen, mikä merkitys tuella oli taiteilijoiden tuloihin; niiden suhteellista merkitystä taiteellisen työn resursseina taiteellisen työn markkinatuottoihin ja muihin tukiin verrattuna ei selvitetty. Taiteen keskustoimikunta suoritti 1997 kyselyperusteisen selvityksen siitä, miten taiteilijat itse arvioivat julkisen tuen merkitystä työlleen. Kyselyssä ei kuitenkaan tiedusteltu tuen taiteilijakohtaista määrää tai sen todellista suhteellista osuutta taiteellisen työn kokonaisrahoituksessa. Tutkimus kuitenkin osoitti, että yksilöllisen taiteellisen työn rahoitus on huomattavasti monilähteisempää kuin laitosten rahoitus.⁶⁶

Tilastokeskus tuottaa joukkoviestintätilastojen yhteydessä säännöllisesti tilastotietoa julkisesta kulttuuriteollisuudelle kohdistetusta julkisesta tuesta.⁶⁷ Näiden tilastojen ongelmana on luonnollisesti rajan vetäminen toisaalta viestinnän, toisaalta taas taiteellisen työn ja kulttuurialan toiminnan välillä. Tästä riippumatta voidaan myös todeta, ettei tuen erittely etene loppukäyttäjätasolle, ts. yrityksiin ja niiden tulo- ja menorakenteisiin. Suomen elokuvasäätiöllä on perustiedot tuettujen elokuvien rahoitus- ja kustannusrakenteista, mutta niitä ei ole koskaan prosessoitu tilastoiksi eikä suhteutettu alan yritystietoihin.

Tämänkin tarkastelun voi päättää samassa hengessä kuin edellisen jakson pohdiskelut laajemmän kulttuurimäärittelyn käytöstä. Laajennus kohden loppukäyttäjätason tarkastelua tapahtuisi varmasti parhaiten hankkeessa, joka pyrkisi luomaan erillisen kansantalouden tilinpidon satelliittijärjestelmän taiteiden ja kulttuurin alueelle.

⁶⁵ Tiivis yhteenveto näiden tutkimusten varhaisemmista tuloksista sisältyy ns. ”Kansalliseen raporttiin”, ks. Merja Heikkinen, ”Promotion of Creativity”, Cultural Policy in Finland. National Report, mt, s. 282. Toimeentulokeskeisen otteen ongelmat käyvät hyvin ilmi esimerkiksi elokuva-alaa kartoittaneesta tutkimuksesta. Siinä elokuvan tuotantotuen ja elokuvan ”tekijöiden” tulojen väliin jää laaja musta aukko: elokuvien varsinainen tuotantoprosessi ja siihen liittyvä yritystoiminta, ks. Pekka Oesch, Elokuvantekijöiden toimeentulo, Taiteen keskustoimikunnan julkaisuja nro 18, 1995.

⁶⁶ Virpi Minkkinen, Taiteellinen työ ja apurahat. Tutkimus valtion apurahan saajista. Taiteen keskustoimikunta, Tilastotietoa taiteesta Nro22, 1999, s. 24.

⁶⁷ Vrt. esim. Tilastokeskus, Joukkoviestimet/Finnish Mass Media, SVT, Kulttuuri ja viestintä 1998:1.

IV JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämä raportti lähti liikkeelle *ehdottamalla uuden perspektiivin, loppukäyttäjäperspektiivin, avaamista taiteen ja kulttuurin julkisten menojen tilastoinnissa*. Se myös päättyy saman aiheen pariin, pohtimaan kuinka laajasti tätä perspektiiviä voitaisiin käyttää. Väliin mahtuu laajahko kulttuurin meno- ja rahoitustilastojen keskeisten periaatteellisten ja teknisten ongelmien erittely ja Suomen 1990-luvun julkisten rahoitus- ja menotietojen päivitys, erittely ja tulkinta.

Tilastoinnin ongelmien erittelyssä *nousivat keskeisesti esiin kysymys taide- ja kulttuurilaitosten – tai yleisemmin kulttuurin rahoituksen loppukäyttäjien – luokittelusta*. Perinteisiä omistukseen tai oikeudelliseen asemaan perustuvia luokituksia ei voitu pitää riittävinä.

Eräänä mahdollisuutena nähtiin jako julkisen tuen määrän mukaan, *jolloin julkinen tuki nähtäisiin julkisen kysynnän ilmentymänä*. Kuitenkaan laitosten luokittelua pelkästään ”julkisiin” ja ”markkinaperusteisiin” ei nähty realistisesti toteutettavalta – ainakaan ilman produktiokohtaista menojen ja tulojen erittelyä. Raportin tilasto-osassa päädyttiinkin käyttämään perinteistä VOS-järjestelmää vivunvartena käytävää laitosluokitusta.

Tilasto-osan viimeisten taulukoiden tapaustarkastelut osoittivat, että tällainen päärahoitusjärjestelmäkeskeinen luokitus saattaa olla riittävä kansallisiin tarkoituksiin. Kansainvälisiä vertailuja varten tarvitaan luonteeltaan yleisempi, mutta samalla myös sisällöltään yksityiskohtaisempi luokitus. Perustana voidaan kyllä pitää kansantalouden tilinpidon institutionaalista luokitusjärjestelmää, mutta sitä joudutaan selventämään ja yksityiskohtaistamaan sekä rahoittajatasolla että rahoituksen loppukäyttäjätasolla.

Rahoittajatasolla on tärkeää saada luokitukseen mukaan voittoa tavoittelemattomien tahojen panos – ja myös luokitus, jonka perustana olisivat rahoittajan markkinaperäiset ja ei-julkiset kollektiiviset ”tilaustavoitteet”. Samankaltaisia luokitusten selventämisä joudutaan tekemään myös loppukäyttäjätasolla, jolla joudutaan ratkomaan sellaisia kysymyksiä kuten julkisen ja voittoa tavoittelemattoman toiminnan välisen rajan vetäminen ja, erityisesti, päätös siitä mihin yritysuoitoinen ”markkinaton” tuotanto voitaisiin sijoittaa. Samalla todettiin, että jos näitä rajoja ei vedetä eikä yksiselitteisesti sovelleta yksiköiden ja yhteisöjen tilastoja varten tehdyissä rekisteröinneissä, tilastokeskusten ja -laitosten ylläpitämistä yleisiä kansainvälisiä luokituksia soveltavista tilastojärjestelmistä ei ole paljoakaan hyötyä kulttuuritilastoja kerätessä ja laadittaessa.

Tarkastelussa päädyttiin siihen, *ettei kansainvälisiä vertailukelpoisia ja kulttuuripolitiikan kannalta relevantteja tilastoja voida kehittää korjaamalla perinteisiä tilastokehikkoja ja yhtenäistämällä ja yhteen sovittamalla niiden luokituksia*. Kulttuuritilastojen järkevä kehittäminen edellyttäisi niiden nykyistä tiiviimpää kytkemistä kansantalouden tilinpidon järjestelmään. *Tämä tapahtuisi parhaiten kehittämällä taiteiden ja kulttuurin alueelle erillinen kansantalouden tilinpidon satelliittijärjestelmä, joka takaisi yhtenäisen tavan arvioida näiden alojen taloudellista merkitystä ja työllisyysvaikutuksia*. Tästä katsannosta voitaisiin samalla ristiriidattomasti ratkoa kaikki tämän julkaisun metodiosassa esiin nostetut tilastotekniset ongelmat siten, että havaitut risti-

riitaisuudet häviäisivät ja koko järjestelmä palvelisi taide- ja kulttuurisektorin kaikkia toimijoita hierarkian kaikkein korkeimmilta rahoittajatasoilta aina viimeisten loppukäyttäjien ja heidän tuotantohankkeidensa tasolle saakka.

Raporttimme tilasto-osaa voidaan pitää myös *testinä, joka toisaalta koski Euroopan unionin LEG-työssä kehiteltyä kahta rahoituksen ja julkisten menojen tilinpidon mallia, toisaalta maassamme käytössä olevan tilastoaineiston riittävyttä*. Tilinpidon mallien testaaminen paljasti niissä moniakkin heikkouksia, mutta myös osoitti, että ne todella systematisoivat tilastointia ja tekevät tilastoista mielekkäämpiä kulttuuripolitiikan ja laitosten oman hallinnon ja ohjauksen välineitä. Käytettävissä oleva tilastoaineisto – erityisesti laitostasoinen aineisto – kesti testin suunnilleen yhtä hyvin. Hyvällä tahdolla ja runsailla täydennyksillä ja varauksilla siitä voitiin saada esiin selviä tilastollisia kuvauksia ja niille perustuvia tulkintoja.

Tämän julkaisun tilasto-osa kohdistui lähinnä vain yhteen joskin julkisten menojen kannalta keskeiseen loppukäyttäjryhmään, maamme taide- ja kulttuurilaitoksiin. Tilastojen päivitystyössä ja tulkinnoissa kävi selvästi ilmi, että *on täysin mahdollista pitää myös rahoittajataholla yllä käytännön tilastointijärjestelmää, jonka avulla voidaan paikantaa taide- ja kulttuurilaitosten julkisessa rahoituksessa tapahtuvia ratkaisevia käännteitä*. Esimerkkinä voitiin käyttää vuosien 1993-1995 ”kaksoiskäännettä”, joka toisaalta johti julkisten menokatteiden pysähtymiseen ja reaaliseseen laskuun, toisaalta alkoi – yhteisesti rahoitetusta VOS-järjestelmästä huolimatta – irrottaa valtion ja kuntien rahoituspolitiikkaa toisistaan. Valtion irrottautuminen näkyy kaikkein selvimmin niissä investoinneissa, jotka se on 1990-luvun lopulla kohdentanut kansallisten laitosten rakennuskannan uusimiseen ja täydentämiseen.

Laitostasoiset tilastot osoittivat, että nämä rahoittajataso tulkinnat olivat luotettavia. Ne osoittivat myös, *miten suuri vakauttava vaikutus VOS-järjestelmällä on ollut – ja on yhä edelleen – koko laitostalouden toiminnassa*. Toisaalta tarkastelu myös osoitti, että VOS-järjestelmä tarjoaa valtiolle hyvän mahdollisuuden käyttää miestyövuosijärjestelmää eräänlaisena juustohöylänä omien rahoitusosuuksiensa leikkaamiseen. Kuntasektori on myös omalta osaltaan kehittänyt kirjanpito- ja tulotavoitekäytäntöjä, joiden avulla voidaan tarvittaessa leikata tehokkaasti omia taide- ja kulttuurisektorin menoja – tai pakottaa laitoksia ja muita loppukäyttäjiä säästöihin ja omien tulojen lisäämiseen. *Seurauksena on ollut tilanne, jonka monet heikoissa yleisö- ja kustannusolosuhteissa toimivat laitokset tuntevat todennäköisesti lähes repressiivisenä: menoja on supistettava ja omia tuloja lisättävä, vaikka olosuhteet eivät tarjoa tähän mitään mahdollisuuksia*.

Rahoittaja- ja laitostasoiset tilastot osoittivat yhdessä selvästi, *miksi laitokset ovat olleet viime vuosikymmenen ajan julkisen rahoituspolitiikan polttopisteessä*. Taiteiden ja kulttuurin kokonaisrahoituksen kannalta ne ovat selvästikin suuri ”musta aukko”. *VOS-järjestelmän kautta rahoitetut laitokset ja kuntien kulttuuritoimi ”imivät” yksinään 76 prosenttia (suppean määritelmän mukaisen) kulttuurisektorin julkisesta kokonaisrahoituksesta*. Kun mukaan otetaan kansalliset taide- ja kulttuurilaitokset osuus nousee 84 prosenttiin; jos tähän vielä lisätään vielä eräitä kulttuurialan valtakunnallisia arkistoja ja palvelulaitoksia, meno-osuus nousee 90 prosenttiin. *Järjestöille, suoralle taiteilijatuelle ja elokuvan tukitoimille jää siis julkisen rahoituksen kokonaispotista vain 10 prosenttia*. Kokonaiskuva tietysti muuttuu jos kulttuurin määritelmää laajennetaan ja mukaan otetaan koulutus, aikuiskasvatus ja kan-

sainvälinen kulttuuriyhteistyö. Tosin tällöinkin laitosten rahoitusosuus säilyy korkeana, koska koulutus – ja osin myös kansainvälinen kulttuuriyhteistyö – ovat nekin laitoskeskeisiä.

Menotilastojen mielekkyys ja luotettavuus riippuu paljolti siitä, että ne voidaan paikantaa menolajikohtaisesti. Laitostilastojen keskeisin ongelma on, että kiinteistömenojen kirjaamiskäytännöt ovat – tai olivat vielä 1997 -vaillinaisia sekä valtion ja kuntien että myös laitosten kirjanpidossa. *Edellä esitettiin karkea arvio, jonka mukaan julkiset ”kiinteistömenoalennukset” olivat vuonna 1997 noin 140 miljoonaa markkaa.* Kiinteistömenojen reaalin arviointi julkisten rahoittajatahojen kirjanpidossa on lisääntynyt ja tulee pian olemaan yleistä ja toivottavasti myös yhtenäistä. Tämä kehitys, kuten myös kirjanpitojärjestelmien kehitys ja tilinpäätöstietojen esittämistavan muutokset tulevat katkomaan julkisten kulttuurimenojen tilastolliset aikasarjat.

Laitosten toimintaa (tuottavuutta ja tuloksellisuutta) kuvaavien *mielekkäiden indikaattoreiden kehittäminen* edellyttäisi *luotettavien henkilöstö- ja kävijä/yleisötietojen olemassaoloa. Laitostasoisten tietojen tarkastelu osoitti, etteivät nykyiset raakatilastot tarjoa sanottavampia mahdollisuuksia tällaisten mittareiden kehittämiseen.* Jotta tällaisiin mittareihin voitaisiin päätyä, yleinen laitostasoinen kirjanpito ei riitä. *Tarvittaisiin lisäksi nykyistä järjestelmällisempää ja tarkempaa produktiotasolla tapahtuvaa toimintojen, kustannusten, yleisöjen ja tuottojen seuranta.* Produktiotasoinen seuranta saattaa tilastojen kehittelyn tässä vaiheessa tuntua vielä utooppiselta. Kuitenkin se saattaa olla ainoa mielekäs vaihtoehto kehittää käyttökelpoisia kulttuuripolitiikkaa hyödyttäviä tilastoja – erityisesti jos loppukäyttäjätilastojen kehittälyä halutaan laajentaa laitostason yli ja ohi järjestöihin, kulttuurialan yrityksiin ja yksityisten taiteilijoiden ammatilliseen toimintaan.

Edellä esitettyjen ongelmien pohtiminen saattaa osoittautua tuhoisaksi niille yrityksille, joita on toiveikkaasti tehty ja yhä tehdään vertailukelpoisten kansainvälisten taiteiden ja kulttuurin rahoitustilastojen kehittämiseksi ja laatimiseksi. Luokittelujen ja tilastojärjestelmien kansainvälinen harmonisointi saattaa tuntua niin vaikealta, että ne johtavat helposti defaitismiin: jos tilastot ovat heikkoja ja vertailukelvottomia, miksi kerätä niitä lainkaan? Toisaalta, kuten maamme nykyisten tilastojen päivitys ja tulkinnat tässä raportissa toivottavasti osoittavat, heikommatkin tilastot, varsinkin kun ne koskevat loppukäyttäjiä, voivat maakohtaisessa kontekstissaan antaa uutta ja yllättävääkin tietoa ja avata uusia tärkeitä kulttuuripoliittisia perspektiivejä. Samaa tarkoitusperää voisivat heikommatkin kansainvälisiä vertailutietoja tarjoavat tilastot palvella, varsinkin jos niitä yhtenäistettäisiin erillisen mielekkään kansantalouden tilinpidon satelliittijärjestelmän avulla.

Lähteet

- Arts Council of Finland, Research and Information Unit, *Cultural Policy in Finland. National Report*, European Programme of National Cultural Policy Reviews, Helsinki 1995
- EC, *Council Regulation No 2223/96, of 25 June 1996 on the European system of national and regional accounts (ESA) in the Community*
- EC, *Council Regulation, No 2186/93 of 22 July 1993 on Community co-ordination in drawing up business registers for statistical purposes*
- EEC, *Council Regulation ja Council Regulation No 3037/90 of 9 October 1990 on the statistical classification of economic activities in the European Community*
- EEC, *Council Regulation No 696/93 of 15 March 1993 on the statistical units for the observation and analysis of the production system in the Community*
- Euroopan neuvosto ja taiteen keskustoimikunnan tutkimus- ja tiedotusyksikkö, *Syrjästä esiin. Puheenvuoro kulttuurista ja kehityksestä Euroopassa. Eurooppa työryhmän raportti Euroopan neuvostolle*, Helsinki 1998
- Eurooppa-työryhmä/European Task Force, *Syrjästä esiin. Puheenvuoro kulttuurista ja kehityksestä Euroopassa*. Raportti Euroopan neuvostolle, Euroopan neuvosto ja taiteen keskustoimikunnan tutkimus- ja tiedotusyksikkö, Helsinki 1998
- Finnish Copyright and Anti-Piracy Centre, *Information sheet* (on value-added share of the arts and cultural activities), 1992
- Harrison, Anne, "A satellite view of taxes and subsidies", OECD, STD/NA(98)11, *OECD Meeting of National Account Experts*, Paris, 22-25 September 1998
- Heikkinen, Merja, "Promotion of Creativity", *Cultural Policy in Finland. National Report*, mt. s. 237-291
- Kauhanen Pirjo ja Marke Vornanen, *Mitä orkesteri soittaa? Sinfoniaorkesterin ohjelmiston suunnittelu ja soitettu ohjelma*, Jyväskylän yliopisto, musiikkitieteen laitos, musiikkitieteen pro gradu-tutkielma, syyskuu 1997
- Kavonius, Ilja, "Kolmas sektori ja työllisyys kansantalouden näkökulmasta", *Hyvinvointikatsaus* 1, 2000, 8-16.

- Koskinen, Pirkko K., *Selvitys Valtion taidemuseosta, Opetusministeriön Kulttuuripoliittisen osaston julkaisusarja Nro 2*, 1999
- Kurkela Tiia *Hyvinvointivaltion lippuluukulla. Teattereiden ohjelmapolitiittiset ja taloudelliset selviytymiskeinot rahoitusympäristön muutoksissa*, Tampereen yliopisto, taideaineiden laitos, teatterin ja draaman tutkimus, pro gradu-tutkielma toukokuu 1999
- LEG (Leadership Group on Cultural Statistics), "Cultural Statistics in the EU. Final Report of the LEG", *Eurostat Working Papers, Population and social conditions 3/2000/E/No1*, Luxembourg 1999
- "Liikelaskenta – Turha uudistus kuntasektorilla?"
Salme Näsin haastattelu, *Polemiikki*,
http://www.kaks.fi/pages/polemiikki/0299_art2.html
- Mäkinen, Jarmo, Baumolin tauti ja sinfoniaorkesterit, *Jyväskylän yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitoksen yhteiskuntapolitiikan työpapereita No. 104*, Jyväskylä 1999
- Malizia Rafaele, "Problems of classification of institutional units: Some case studies," Agenda item 5, *Joint OECD/ESCAP Meeting on National Accounts*, Bangkok, 4-8 May, 1998
- Minkkinen, Virpi, "Taiteellinen työ ja apurahat. Tutkimus valtion apurahan saajista". *Taiteen keskustoimikunta, Tilastotietoa taiteesta, Nro22*, 1999, s. 24
- Mitchell, Ritva, *Taidepohjaisen kulttuurin yhteiskunnallisen hallinnan kehityksestä ja kehittämisestä. Tutkimus Suomen taidesektorin julkistumisesta ja julkistamisesta*, Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin lisensiaattitutkimus, syyskuu 1977, 192-229
- Museotilastot 1994,1997*, Museovirasto, Helsinki 1994, 1997
- OECD, "A tourism satellite account for OECD countries", *OECD Meeting of National Account Experts*, Paris, 22-25 September 1998
- OECD, "Employment measures in the OECD national accounts: Comparison between national accounts and labour force statistics", *OECD Meeting of National Accounts Experts*, Paris, 22-25 September, 1998
- OECD, "Institutional Sectoring", Agenda item 5, *Joint OECD/ESCAP Meeting on National Accounts*, Bangkok, 4-8 May, 1998
- Oesch, Pekka, *Julkiset kulttuurimäärärahat 1994/Public Cultural Expenditure on the Arts and Culture in Finland in 1994. Tilastotietoa taiteesta 15 A. Taiteen keskustoimikunta, Helsinki, 1997*

- Oesch, Pekka, Kulttuuri- ja taidejärjestöjen rakennemuutos 1990-luvulla, Tilastotietoa taiteesta Nro 24, 2000.
- Porna, Ismo, Kulttuurilaitosten talous ja osuus kuntien koko kulttuuritoimen kustannuksista, teoksessa Jouni Kaipainen, *Kulttuurilaitosten taloudelliset vaikutukset*, Suomen Kuntaliitto, 1999
- Ruohonen, Risto, *Muistio koskien Suomen Kansallisoopperan taloutta, hallintoa ja tulevaisuuden rahoitustarpeita*, Helsinki (päivätty 31.3.2000)
- Suomen Sinfoniaorkesterit ry, *Toimintakertomus 1997/Tietoja jäsenorkestereista kalenterivuodelta 1997*
- Task Force 3 (TF#3), Cultural Expenditure and Financing, LEG (Leadership Group on Cultural Statistics in the EU), *Final Report, Document TFC 028*, dated 25 May, 1999
- Teatteritilastot 1994, 1997*, Teatterin tiedotuskeskus, Helsinki 1994, 1997
- Tietoja jäsenorkestereista kalenterivuodelta 1994; Tietoja jäsenorkestereista kalenterivuodelta 1997*, Suomen Sinfoniaorkesterit, Helsinki 1994, 1997
- Tilastokeskus, Joukkoviestimet/Finnish Mass Media, SVT, *Kulttuuri ja viestintä 1998:1*
- Tilastokeskus, *Suomen yritykset/Corporate Enterprises and Personal Business in Finland*, Helsinki 1997
- Tilastokeskus/Statistics Finland, *Kulttuuritilastot/Cultural Statistics*, Helsinki 1999
- United Nations, *Classification of the Functions of Government (COFOG)*. New York, 1980
- Vaulo, Lotta, *A Note to Transmission Project Participants*, 2 November, 1999
- Valtiokonttori, Tilivirastot ja talousarvion ulkopuolelle olevat rahastot. Netto-budjetointi ja kirjanpito. *Määräys 21/03/97 1 (2)*, 19.2.1997
- Valtiontalouden tarkastusvirasto, *Museoviraston tilintarkastuskertomus 1997*, 445/53/97
- Valtiontalouden tarkastusvirasto, *Valtion taidemuseon tilintarkastuskertomus 1997*, 403/53/97
- Valtiovarainministeriö, Sponsorointi valtionhallinnossa, *Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita*, 5/2000

Liite 1

Kansantalouden tilinpidossa havaitut institutionaalisten yksiköiden luokittelun ongelmat ja esimerkki ”ulkomaiden” merkityksestä kulttuurin rahoituksessa

Seuraava taulukko (Taulukko 1) laajentaa ja täydentää tämän julkaisun metodiosan Kuviota 1. Se osoittaa, millä erilaisia toiminnallisia periaatteita noudattavan tuotanto- ja rahoitustoiminnan välisillä raja-alueilla institutionaalisen yksiköiden luokittelu on osoittautunut käytännössä ongelmalliseksi tai vaikeaksi.

Kuten metodi-osasta käy ilmi, myös kulttuuritilastojen alueella institutionaalisten yksiköiden luokittelun vaikeudet löytyvät Taulukko 1:n osoittamilta ongelma-alueilta. Ne koskevat rajanvetoa tuotannollisen yritystoiminnan, voittoa tavoittelemattoman toiminnan ja julkisen toiminnan välillä.

Kuten metodi-osassa todetaan, ongelmalliseksi institutionaaliseksi yksiköksi taide- ja kulttuuritoiminnassa nousee ns. ”liikevaihdoton yritystoiminta” (selli 7). Tämä tarkoittaa sitä, että yritysmuodosta huolimatta yksiköt saavat massiivista julkista tukea eivätkä täytä 50 prosentin kriteeriä, ts. liikevaihto ei kata puoliakaan kustannuksista. Monet suuret kansalliset laitokset (oopperat, teatterit ja museot) kuuluvat tähän luokkaan. Periaatteessa ne tulisi sijoittaa joko voittoa tavoittelemattomien yksiköiden tai julkisyhteisöjen joukkoon. Tilastoinnin kannalta on tärkeintä, että näitä yksiköitä ei samaisteta kansantalouden tilinpidossa tai kulttuuritilastoissa normaaliin yritystoimintaan.

Kulttuuritilastot laaditaan tavallisesti kansallisesta näkökulmasta. Taulukko muistuttaa meitä siitä, että kulttuurinkin alueella kansainväliset toimijat on otettava huomioon niin rahoittajina kuin toiminnallisina (laitos-) yksiköinä.

Taulukko 1. Institutionaalisten yksiköiden määrittelyn ongelma-alueet⁶⁸

	Tuotannolliset yritykset	Rahoitus- ja vakuutuslaitokset	Julkishallinnon yksiköt	Kotitaloudet	Voittoa tavoittelemattomat yhteisöt
Tuotannolliset yritykset					
Rahoitus- ja vakuutuslaitokset	1. x				
Julkishallinnon yksiköt	2. X	3. x			
Kotitaloudet	4. x	5. x	6. 0		
Voittoa tavoittelemattomat yhteisöt	7. X	8. 0	9. X	10. 0	
Ulkomaat	11. x	12. X	13. 0	14. x	15. 0

Merkit: 0 =rajanvedot helppoja, x =rajanvedoissa joitakin ongelmia, X =rajanveto usein vaikeaa

⁶⁸ Lähde: OECD, ”Institutional Sectoring”, Agenda item 5, *Joint OECD/ESCAP Meeting on National Accounts*, Bangkok, 4-8 May, 1998.

”Ulkomaat” jakautuvat kansantalouden tilinpidossa kahteen yleiseen luokkaan, muut valtiot ja kansainväliset järjestöt. Euroopan unionin jäsenmaiden kohdalla niiden kansantalouden tilinpidossa tätä jakoa täsmentää jako toisaalta Euroopan unioniin – sen elimiin, jäsenvaltioihin ja näiden kanssa yhteisiin eurooppalaisiin kansainvälisiin järjestöihin – toisaalta muihin maihin ja kansainvälisiin järjestöihin. Koska Euroopan unioni on jäsenvaltioidensa kannalta yhä enenevässä määrin merkittävä rahoituksen lähde ja ohjaaja, sen panos joudutaan ottamaan tavalla tai toisella huomioon jäsenvaltioiden kulttuurin rahoitustilastoissa.

Seuraava taulukko (Taulukkoa 2) havainnollistaa EU-rahoituksen kasvavaa merkitystä maamme kulttuurielämässä. Se osoittaa, miten union rahoitus, tässä tapauksessa kulttuurihankkeisiin käytetty rakennerahastorahoitus, on kansalliseen rahoitusosuuteen yhdistyneenä muodostunut maassamme tärkeäksi taiteiden ja kulttuurin rahoituksen, erityisesti projektirahoituksen alueella. Tämä rahoitus on nimenomaan projektityöhön tarvittavaa ”liikkuvaa rahaa”, jonka käyttöä vakiintuneet päämäärät ja hallintorutiinit eivät sido.

Taulukko 2. Opetusministeriön kulttuuripolitiikan osaston kulttuuriyksikön valmistelemat ja päättämät rakennerahastohankeet 1995-1999⁶⁹

Vuosi	Rahoitus- päätösten lukumäärä *	EU-rahoitus mk	Kansallinen rahoitus mk	Yhteensä mk	Keski- määräinen hankekoko, mk
1995	6	2 702 624	1 367 000	4 069 624	678 271
1996	17	18 260 000	19 218 800	34 478 800	2 028 165
1997	32	11 166 100	7 416 630	18 582 730	580 710
1998	39	23 674 400	15 894 650	39 569 050	1 014 591
1999	64	39 054 866	34 902 143	73 957 009	1 115 578

*mukana myös jatkorahoituspäätökset

Taulukko koskee vain hankkeita, joiden kansallinen rahoitus on tullut opetusministeriön kautta. Jos mukaan otetaan rakennerahastojen kulttuurihankkeet, joiden kansallinen rahoitus tuli muista lähteistä, EU-synnytteinen projektirahoitus oli 1998 kokonaisuudessaan noin viisi kertaa suurempi, eli kohosi lähes 200 miljoonaan markkaan⁷⁰. Tämä on todella jo siksi huomattava rahoituserä, että se – samoin kuin tietysti muukin EU:n kulttuurirahoitus – on syytä ottaa huomioon kulttuurin rahoitustilastojen suunnittelussa ja tietojen hankinnassa. Näihin tilastoihin tuli normaalien hankekohtaisten meno- ja tulotietojen lisäksi sisällyttää tiedot hankkeita rahoittavista ja toteuttavista kotimaisista yksiköistä ja näiden ulkomaisista yhteistyökumppaneista.

”Ulkomaisten” rahoitustilastojen kehittämistyössä nousisi keskeiseen asemaan ensiksi ulkomaisten rahoituslähteiden maa-/aluekohtainen ”geopoliittinen luokitus”, toiseksi organisaatioperusteinen luokitus (valtio, kansainväliset järjestöt, jne.) ja kolmanneksi Taulukko 1:n osoittama jo tutuksi käynyt institutionaalisten yksiköiden sektoriluokitus.

⁶⁹ Lähde: Pirkko Rainesalo, muistio, ei päiväystä, Opetusministeriö 1999, vrt. myös Tilastokeskus, Kulttuuritilastot/Cultural Statistics 99, mt., s.11.

⁷⁰ Lähde: Jyväskylän yliopisto, Rakennerahastoprojekti, prof. Anita Kankaalta saatu alustava tieto

Tämä kolmas luokitus on ylikansallisia kulttuuritilastoja kehitettäessä yhtä tärkeä kuin kansallisia tiloja kehitettäessä. Rahoitustilastojen kohdalla se selventää kysynnän ja tarjonnan luonnetta: kuka ”tilaa ” Suomesta taidetta ja kulttuuria ja mitä tarkoitusta varten. Ylikansallisen rahoituksenkin kohdalla näiden kysymysten pariin päästään vain seuraamalla sitä loppukäyttäjätasolle.

Liite 2 A. Esimerkki keskisuuren kunnan (noin 11 000 asukasta) tulolaskelmasta 1997:

<i>Toimintatuotot:</i>	31 813 592,90
Myyntituotot	14 356 667,36
Maksutuotot	10 844 336,95
Tuet ja avustukset	3 491 619,72
Vuokratuotot	2 875 608,55
Muut tuotot	243 282,62
Myynnin oikaisuerät	2 077,70
<i>Toimintakulut:</i>	-178 729 503,79
Henkilöstökulut.....	-75 975 998,34
Palvelujen ostot.....	-75 547 369,14
Aineet, tarvikkeet ja tavarat.....	-12 567 153,82
Avustukset.....	-12 558 161,80
Vuokrat.....	-1 058 151,88
Muut kulut	-1 022 668,81
<i>Toimintatuotot miinus</i>	
<i>toiminta-kulut=TOIMINTAKATE (kuluäämä)</i>	-146 915 910,89
<i>Julkiset menokatteet:</i>	
Verotulot.....	97 461 089,02
Valtionosuudet.....	62 433 227,40
Arvonlisäveron takaisinperintä	-8 323 151,00
<i>Toimintakate plus julkiset menokatteet = KÄYTTÖKATE</i>	4 655 254,53
<i>Rahoitustuotot ja -kulut:</i>	1 272 460,95
Korkotuotot	2 996 620,12
Muut rahoitustuotot	169 309,95
Korkokulut	- 1 625 921,99
Muut rahoituskulut.....	- 267 547,13
<i>Käyttökate plus rahoitustuotot ja kulut =VUOSIKATE</i>	5 927 715,48
<i>Poistot ja satunnaiset tuotot ja kulut:</i>	-7 442 442,80
Poistot-7 647 282,60	
Satunnaiset tuotot ja kulut.....	204 839,80
Satunnaiset tuotot.....	235 736,80
Satunnaiset kulut.....	-30 897,00
<i>Vuosikate miinus poistot ja satunnaiset kulut plus satunnaiset</i>	
<i>tulot = TILIKAUDEN TULOS</i>	- 1 309 887,52
<i>Poistojen, varausten ja varastojen muutokset:</i>	
Poistoeron lisäys(-) tai vähennys(+)	
Varausten lisäys(-) tai vähennys(+)	
Rahastojen lisäys(-) tai vähennys(+)	
<i>Tilikauden tulos plus/miinus poistoerojen, varausten ja varastojen</i>	
<i>muutokset= TILIKAUDEN YLIJÄÄMÄ(+)/ ALIJÄÄMÄ(-)</i>	- 1 309 887,52
TUNNUSLUKUJA:	
Toimintatuotot/toimintakulut, %	17,8
Vuosikate, markkaa/asukas	586

Liite 2. B. Esimerkki suuren kansallisen laitoksen (sitä ylläpitävän säätiön) tulolaskelmasta 1997:

<i>Toimintatuotot:</i>	46 918 446,78
Myyntituotot	40 848 131,33
Vuokratuotot	1 554 459,02
Muut varsinaisen toiminnan tuotot	4 060 859,43
Käyttöomaisuuden myyntituotot	455 000,00
<i>Toimintakulut:</i>	-204 324 454,41
Henkilöstökulut.....	-163 614 616,43
Vuokrat ja leasingmaksut.....	-2 745 708,11
Ostetut palvelut, palkkiot, hallinnon kulut, muut vierailijakustannukset.....	- 7 239 501,89
Markkinointikulut	-9 882 907,66
Tuotantokulut.....	-11 016 450,93
Kiinteistö ja kalustokulut.....	- 8 619 465,96
Muut varsinaisen toiminnan kulut	-1 022 668,81
<i>Toimintatuotot miinus toimintakulut=TOIMINTAKATE (kulujäämä)</i>	-157 406 007,63
<i>Julkiset menokatteet:</i>	157 209 783,00
Valtio/Veikkaus OY	136 867 400,00
Avustukset kunnilta.....	20 342 383,00
<i>Toimintakate plus julkiset menokatteet = KÄYTTÖKATE</i>	-196 224,63
<i>Rahoitustuotot ja -kulut:</i>	2 396 664,02
Korkotuotot	905 137,48
Sponsorituotot.....	1 500 000
Korkokulut	-289,50
Kurs sierot.....	-8 183,96
<i>Käyttökate plus rahoitustuotot ja kulut =VUOSIKATE</i>	2 200 439,39
<i>Poistot ja satunnaiset tuotot ja kulut:</i>	- 1 852 531,13
Poistot- 1 852 531,14	
Satunnaiset tuotot ja kulut:	
Satunnaiset tuotot*	106 000 000,00
Satunnaiset kulut**.....	-106 000 000,00
<i>Vuosikate miinus poistot ja satunnaiset kulut plus satunnaiset tulot = TILIKAUDEN TULOS</i>	347 908,25
TUNNUSLUKUJA:	
Toimintatuotot/toimintakulut	23,0
Vuosikate, markkaa/työntekijä.....	3 130,1

* Julkinen menokate eläkerahaston vajaukseen

** Eläkerahaston julkisen menokatteen siirto eläkerahastoon/
varaus tulevia eläkemaksuja varten

Ilkka Heiskanen

PUBLIC FINANCING OF THE ARTS AND CULTURE: STATISTICS AND REALITY IN FINLAND

Methodological Issues and Identification of the 1990s Turning Points that Re-Shaped the Conditions of Cultural and Art Institutions

English Summary

The study reported in this publication has both national and international roots. It is, on the one hand, an integral part of a research project (TaiLa) mapping and analysing the changing conditions of the Finnish cultural and art institutions: libraries, orchestras, theatres and museums. Updating and reinterpreting the statistics on public expenditure and financing presented in this publication was the first stage of the project exploring *the overall changes of economic and financial condition of the Finnish cultural and art institutions in the 1990s*. The latter stages of the project focus on *transformations of institutional structures and managerial strategies*.

As to its international roots the study is a continuation of an international effort to improve comparative cultural statistics. A Leadership Group (LEG), working under the auspices of the EU, carried out in 1996-1999 an extensive planning process for developing comparative cultural statistics for the European Union Member States. The first *methodological part of the publication* discusses and develops further the “two-accounts model” suggested by Task Force #3 of the LEG for compiling financing and expenditure statistics. The second *empirical part of the publication*, while updating and interpreting Finnish public financing and expenditure statistics, also tests this model.

The two-accounts model presumes that aggregate data on public cultural expenditure and financing are seldom as such sufficient for compiling reliable, meaningful or internationally comparable statistics. Instead of just refining the techniques for turning the available aggregate data into comprehensive national statistics, one should adopt an “end-user perspective”. This means that, in order to make national statistics valid and meaningful, one should work “from bottom up”, develop classification systems and data compilation

techniques for data on institutions, or more general, for data on the end-users of public financing. The compilation of statistics becomes in practice an iterative process where information from the institutional/end-user level reorients statistical work on the national level and helps to check the validity and reliability of its results.

The end-user approach is developed further in the methodological part of the study. It is suggested that in applying the end-user perspective the paramount task is to develop a reliable classification of institutional units, comparable to that used in the System of National Accounts (SNA93). Only then would it be possible to utilise other statistical systems (industrial statistics, business statistics, or census data) as sources for cultural statistics. A logical link to SNA-statistics is also necessary if we really want to use cultural statistics to assess economic and employment effects of the arts and culture.

It is suggested that any attempt to develop a general statistical frame for the arts and culture is bound to end up in a cul-de-sac. This was the case with the frame suggested by the UNESCO and that seems to be the fate of the frame proposed by LEG/EU. In the planning work the frame is internationally agreed upon and accepted, but found nationally either inapplicable or unapt in practice. Instead of such frames it might be wiser to develop *a separate SNA satellite account system for the arts and culture*. Models for this can be found in environmental protection and in tourism where such satellite accounts already do exist.

The methodological part discusses the applicability of the two-accounts model and the end-user perspective for compiling Finnish statistics on cultural financing and expenditure. The cultural statistics' link to Finnish SNA statistics is analysed and special attention is paid to the possibility to derive cultural statistics from the registers of institutional units maintained by Statistics Finland. The validity of these statistics depends much on the criteria used to classify institutions in different institutional sectors, for example, how theatres, orchestras, museums etc. are allotted into such categories as market or non-market units, enterprises or non-profit units, or government or non-profit units. The Finnish system of registering cultural and art institution was found to be somewhat arbitrary – or at least problematic.

“Institutional sectoring”, that is, allotting cultural and art institutions into the above categories, is not only an issue of validity of the data and its classification. It is also an issue of how we interpret public subsidies to institutions. We can, for instance, ask *whether subsidies to an opera house should be considered support for an ineffective enterprise or an expression of “public demand” and “cultural” welfare transfers to households*. The classification also determines how the value-added contribution of the institutions to the GDP is calculated. The study indicates *that these problems cannot be solved by developing general statistical frames for the arts and culture; they could be best handled within a satellite account system*. Against the backdrop of these main issues the study also discusses such perennial issues of cultural statistics as the scope of culture, the time span of events and observations, and types of potential statistical indicators that could be developed for policy purposes.

The empirical part of this publication presents first some national time series data. They are used to identify recent trends and turning points in the

public financing of the arts and culture in Finland. A “double turning point” can be located in the years 1993-1995. In 1992 the public expenditure on the arts and culture peaked in Finland. In terms of the ratio of the total public expenditure¹ to the GDP, it reached the all-time highs, 1.1 percent according to the broader definition of culture and 0.72 percent according to the narrow definition of culture².

The decline that occurred after this boom was due to two facts: the deep economic recession in 1991-1993 and the reform of the state subsidy system in 1993. In the early 1990s museums, theatres and orchestras were included in the regular central government (state) aid system, in the context of a broader state subsidy reform in 1993 they were also included in a new “formula-based” state subsidy system. In this system central government subsidies are calculated on the basis of certain cost criteria (salary cost of a manpower year, average library maintenance cost etc.) and transferred – either directly or through the mediation of municipal cultural administration – to the institutions.

This new transfer system, together with the aftermath of the recession, had two consequences. First, and more immediately, the total financing of the institutions started to decline already in 1993, when the state took over the main statutory burden and the municipalities saw it opportune to decrease their share even more than the state (central government) increased its own. Secondly, the state, due to its budget deficit and the need to invest in the renovation of national cultural institutions, started to retrench – or at least prevent the growth of – its subsidies. This in turn forced the municipalities to start increasing their share of financing around 1995. *Thus the double turn of 1993-1995 led to a situation where co-operation between central government and municipalities started to malfunction: the total financing stagnated and the institutions had to cover the escalating costs, especially the hike of wages and salaries, with their own earned income or with contributions from foundations and private sponsorship.*

The turning points, identified by national aggregate statistics, are substantiated in the study by detailed “end-user” statistics on the income and cost structures of Finnish cultural and art institutions. *In 1994-1997 the aggregate expenditure of major professional institutions (theatres, orchestras and museums, current costs) rose some 17 per cent. At the same time, public subsidies from the central government and the municipalities rose only some ten percent, and the institutions, in order to close the gap, had to increase their own income some 25 per cent.* The statistics suggest that the “formula-based” financing system brings stability into the system of institutions as a whole. On the other hand it has some inherent rigidities, and consequently only few institutions can use it proactively, that is, for improving their economic position and, at the same time, for gaining greater creative freedom and production autonomy.

¹ Comprising the financing from the two main sources, central government and municipalities.

² The narrow “administrative” definition comprises the financing through the Department of Culture of the Finnish Ministry of Education, the broader covers arts education, art universities, international cultural co-operation and some areas of adult education. It should be noted that the GDP ratios are somewhat boosted because of the decline of the GDP during the severe recession of 1991-1993

The study pays special attention to the changing conditions of the national art institutions (National Theatre, National Opera, National Art Gallery, National Museum, Radio Symphony Orchestra). A crucial difference can be noticed in the financial and operating conditions of the “private” (but massively subsidised) national institutions on the one hand and institutions operating with the budget economy of central government on the other. It seems *that the requirement for efficiency and effectiveness is at present more exacting in the case of the “budget organisations” than the “massively subsidised” organisations.*

In conclusion the study assesses how well the tested double account model and the related end-user perspective fared in the test by Finnish statistics. The model and the perspective are considered valid and worth while for adoption in national statistics. They do, however, presuppose a closer co-operation between compilers of cultural statistics and the maintainers of national registers on institutional units for the SNA statistics. There is, however, a need to give a new boost to the overall development of comparative cultural statistics. Such overall frames as those developed by the UNESCO and the LEG/EU do not suffice, the only viable alternative is to link cultural statistics closer to the prevailing SNA-system through a satellite account system.

Tilastotietoa taiteesta -sarjan (ISSN 0788-0278) julkaisut: Facts about the Arts series:

- No 1 Ritva MITCHELL - Eeva-Sisko VEIKKOLA: Yritysten tuki taiteille 1987.
(Company Support for the Arts in Finland in 1987. Summary.)
Taiteen keskustoimikunta - Arts Council of Finland. Helsinki 1990. ISBN 951-47-3719-9.
Tilastokeskus - Statistics Finland. Helsinki 1990. ISBN 951-47-3719-9.
- No 2 Paula KARHUNEN: Läänien taidetoimikunnat taiteen tukijoina.
(Regional Arts Councils as Supporters of the Arts in Finland. Summary.)
Taiteen keskustoimikunta - Arts Council of Finland. Helsinki 1990. ISBN 951-47-4034-3.
- No 3 Esa RANTANEN: Säätiöiden tuki taiteille.
(Foundations as Supporters of the Arts in Finland. Summary.)
Taiteen keskustoimikunta - Arts Council of Finland. Helsinki 1990. ISBN 951-47-4053-X.
- No 4 Esa RANTANEN: Arvostelijat ja apurahat.
(Critics and State Grants. Summary.)
Taiteen keskustoimikunta - Arts Council of Finland. Helsinki 1991. ISBN 951-47-4054-8.
- No 5A Kyllikki KIVEKÄS: Alueoopperat ja yleisöt.
(Regional Operas and their Audiences. Summary.)
Taiteen keskustoimikunta - Arts Council of Finland. Helsinki 1991. ISBN 951-47-4055-6.
- No 5B Pekka OESCH: Alueoopperoiden toiminta ja talous 1979-1988.
(Regional Operas: functioning and financing 1979-1988. Summary.)
Taiteen keskustoimikunta - Arts Council of Finland. Helsinki 1991. ISBN 951-47-5494-8.
- No 6 Sari KARTTUNEN: Valtion valokuvataiteen tuki vuosina 1980-1991.
(State Support for Photographic Art in Finland 1980-1991. Summary.)
Taiteen keskustoimikunta - Arts Council of Finland. Helsinki 1991. ISBN 951-47-5659-2.
- No 7 Timo CANTELL: Musiikkijuhlien yleisöt - Kaustinen, Kuhmo, Viitasaari.
(The Audiences of Finnish Music Festivals - Kaustinen Folk Music Festival, Kuhmo Chamber Music Festival, Viitasaari - Time of Music. Summary.)
Taiteen keskustoimikunta - Arts Council of Finland. Helsinki 1993. ISBN 951-47-7752-2.
- No 8 Pekka OESCH: Yritysten tuki taiteille 1990.
(Corporate Support for the Arts in Finland in 1990. Summary.)
Taiteen keskustoimikunta - Arts Council of Finland. Helsinki 1993. ISBN 951-47-6092-1.
- No 9 Paula KARHUNEN: Teatterikoulutus ja työmarkkinat.
(Theatre Training and the Labour Market. Summary.)
Taiteen keskustoimikunta - Arts Council of Finland. Helsinki 1994. ISBN 951-47-9570-9.
- No 10 Sari KARTTUNEN: Taideteollinen korkeakoulutus ja työmarkkinat.
(Art and Design Training and the Labour Market. Summary.)
Taiteen keskustoimikunta - Arts Council of Finland. Helsinki 1994. ISBN 951-47-9839-2.
- No 11 Pekka OESCH: Yritysten tuki taiteille 1993 & taiteen tuen vaihtelut vuosina 1984-93.
(Company Support for the Arts in Finland in 1993 and Changes in Support during the Period 1984-93. Summary.)
Taiteen keskustoimikunta - Arts Council of Finland. Helsinki 1995. ISBN 951-53-0555-1.
- No 12 Paula KARHUNEN ja Annikki SMOLANDER: Tanssitaiteilija lähikuvassa.
Tutkimus asemasta ja toimeentulosta 1990-luvun vaihteessa.
(The Social and Economic Position of Finnish Dance Artists. Summary.)
Taiteen keskustoimikunta - Arts Council of Finland. Helsinki 1995. ISBN 951-53-0621-3.

- No 13 Mari YLÄ-SANKOLA: Lastenkulttuuri ja apurahat. Taiteen keskustoimikunnan tuki lastenkulttuurille 1988-1995.
(Children's culture and state grants. Summary.)
Taiteen keskustoimikunta - Arts Council of Finland. Helsinki 1995. ISBN 951-53-0623-X.
- No 14 Timo CANTELL: Kaupunkifestivaalien yleisöt - Kuopio Tanssii ja Soi, Tampereen Teatterikesä, Turun musiikkijuhlat, Ruisrock.
(City Festival Audiences in Finland - Kuopio Dance Festival, Tampere International Theatre Festival, Turku Music Festival and Ruisrock. Summary.)
Taiteen keskustoimikunta - Arts Council of Finland. Helsinki 1996. ISBN 951-53-0896-8.
- No 15 Pekka OESCH: Julkiset kulttuurimäärärahat 1994.
(Public Expenditure on the Arts and Culture in Finland in 1994. Summary)
Taiteen keskustoimikunta - Arts Council of Finland. Helsinki 1996. ISBN 951-53-0941-7.
- No 15a Pekka OESCH: Julkiset kulttuurimäärärahat 1994.
(Public Expenditure on the Arts and Culture in Finland in 1994. Summary)
Taiteen keskustoimikunta - Arts Council of Finland. Helsinki 1997. ISBN 951-53-1510-7.
- No 16 Paula KARHUNEN: Kuvataiteen korkeakoulutus ja työmarkkinat.
Selvitys Suomen Taideakatemian koulussa ja Kuvataideakatemiassa opiskelleiden työtilanteesta ja tyytyväisyydestä koulutukseen.
(Training in the Fine Arts Academy and the Labour Market. Summary)
Taiteen keskustoimikunta - Arts Council of Finland. Helsinki 1996. ISBN 951-53-1012-1.
- No 17 Pekka OESCH: Musiikkiteollisuus Suomessa - rakenne, työllisyys ja talous.
(The Music Industry in Finland. Executive Summary)
Taiteen keskustoimikunta - Arts Council of Finland. Helsinki 1998. ISBN 952-5253-01-5.
- No 18 Paula KARHUNEN: Musiikkialan korkeakoulutus ja työmarkkinat.
Selvitys Sibelius-Akatemiassa opiskelleiden työtilanteesta ja koulutustyytyväisyydestä.
(Training at the Sibelius Academy and the Labour Market. Summary)
Taiteen keskustoimikunta - Arts Council of Finland. Helsinki 1998. ISBN 952-5253-05-8.
- No 19 Timo CANTELL: Yleisfestivaalien yleisöt - Helsingin Juhlaviikot, Joensuun Laulujuhlat.
(Festival Audiences in Finland: Helsinki Festival, Joensuu Festival. Summary.)
Taiteen keskustoimikunta - Arts Council of Finland. Helsinki 1998. ISBN 952-5253-08-2.
- No 20 Pekka OESCH: Yritysten tuki taiteille 1996.
(Company Support for the Arts and Heritage in Finland in 1996. English Summary.)
Taiteen keskustoimikunta - Arts Council of Finland. Helsinki 1998. ISBN 952-5253-09-0.
- No 21 Merja HEIKKINEN ja Auli IRJALA: Taideteollisuuden ja sarjakuvan ammattilaisten työtilanne ja kansainvälinen toiminta. Raportti kyselytutkimuksesta Ornamon, Grafian ja Sarjakuvantekijät ry:n jäsenille.
(Working Conditions and International Activities of Professionals in Design and Comics. Survey of the members of artists' organizations in the fields of design and comics. Summary)
Taiteen keskustoimikunta - Arts Council of Finland. Helsinki 1998. ISBN 952-5253-10-4.
- No 22 Virpi MINKKINEN: Taiteellinen työ ja apurahat. Tutkimus valtion apurahan saajista.
(Artistic Work and Grants. A Survey of State Grant Recipients. English Summary.)
Taiteen keskustoimikunta - Arts Council of Finland. Helsinki 1999. ISBN 952-5253-12-0.
- No 23 Pekka OESCH: Säätiöiden tuki taiteille 1993 ja 1997.
(Foundations as Supporters of the Arts. English Summary.)
Taiteen keskustoimikunta - Arts Council of Finland. Helsinki 1999. ISBN 952-5253-13-9.
- No 24 Pekka OESCH: Kulttuuri- ja taideyhdistysten rakennemuutos.
(Finnish Cultural and Art Associations in Transition in the 1990s. Summary).
Taiteen keskustoimikunta - Arts Council of Finland. Helsinki 2000. ISBN 952-5253-21-X.

- No 25 Ilkka HEISKANEN: Kulttuurin julkinen rahoitus Suomessa – tilastot ja todellisuus. Rahoitustilastojen käyttökelpoisuudesta ja 1990-luvun rahoitustilanteesta taide- ja kulttuurilaitosten kannalta.
(Public Financing of the Arts and Culture: Statistics and Reality in Finland. Methodological Issues and Identification of the 1990s Turning Points that Re-Shaped the Conditions of Cultural and Art Institutions. English Summary.)
Taiteen keskustoimikunta - Arts Council of Finland. Helsinki 2000. ISBN 952-5253-23-6.

Tilastotietoa taiteesta - Facts about the Arts -sarjan toimittajat:

Editors of **the Facts About the Arts series**:

Ritva Mitchell & Eija Ristimäki

Taiteen keskustoimikunta, Tutkimus- ja tiedotusyksikkö
The Research and Information Unit of the Arts Council of Finland
Maneesikatu 7, PL 293, 00171 Helsinki

Tel: +358-(0)9-134 171 Telefax +358-(0)9-1341 7069

e-mail: ritva.mitchell@minedu.fi / eija.ristimaki@minedu.fi

<http://www.minedu.fi/artcoun>

ACTA POLITICA (ISSN 0784-0632)

Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen julkaisuja. Uusi sarja 1987–
Publications of the Department of Political Science, University of Helsinki. New Series 1987–

- No. 1 (1987) Johanna JÄÄSAARI: En ole maalainen enkä kaupunkilainen, en kapitalisti enkä kommunisti.
- No. 2 (1987) Turo VIRTANEN: Public Servants and Political, Organizational and Governmental Culture.
- No. 3 (1989) Kirsti STENVALL: Kansanvalta ja demokratia.
- No. 4 (1995) Pentti SADENIEMI: Principles of Legitimacy and International Relations.
- No. 5 (1997) Juha AUVINEN & Timo KIVIMÄKI: Aid and Conflict: Opportunities for Finnish Preventive Action in Somalia.
- No. 6 (1998) Timo KIVIMÄKI, Terhi LEHTINEN & Liisa LAAKSO: Arms Management and Conflict Transformation in Mali: A Reinterpretation.
- No. 7 (1998) Juha AUVINEN & Timo KIVIMÄKI: Early Warning and Conflict Management in South African Democratic Transition.
- No. 8 (1998) Terhi LEHTINEN & Timo KIVIMÄKI: Human Rights and Development Co-operation. An Analysis with a Case Study on Kenya.
- No. 9 (1998) Erkki BERNDTSON & Timo KIVIMÄKI (toim.): Suomen kansainväliset suhteet.
- No. 10 (1999) Tuomo MARTIKAINEN & Kyösti PEKONEN (toim.): Eurovaalit Suomessa 1996. Vaalihuimusta päätöksenteon arkeen.
- No. 11 (1999) Liisa LAAKSO: Voting Without Choosing. State Making and Elections in Zimbabwe.
- No. 12 (2000) Mikko MATTILA: Policy Making in Finnish Social and Health care. A Network Approach.
- No. 13 (2000) Ilkka HEISKANEN: Kulttuurin julkinen rahoitus Suomessa – tilastot ja todellisuus. Rahoitustilastojen käyttökelpoisuudesta ja 1990-luvun rahoitustilanteesta taide- ja kulttuurilaitosten kannalta.